

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Premières réflexions sur la réforme des institutions bruxelloises

Amez, Frédéric

Published in:
C.D.P.K

Publication date:
2002

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Amez, F 2002, 'Premières réflexions sur la réforme des institutions bruxelloises', *C.D.P.K*, p. 72-100.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Premières réflexions sur la réforme des institutions bruxelloises¹

Frédéric AMEZ

Attaché à la chambre des représentants

Samenvatting

In 1989 voerde de bijzondere wetgever artikel 107quater van de Grondwet uit voor wat betreft het Brussels Gewest, en richtte het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op. Tien jaar later stelden de rechtsleer en de politieke wereld vast dat het broos Brussels institutioneel evenwicht substantiële verbeteringen behoeft.

De staatshervorming van 2001 poogt het Brussels institutioneel stelsel te verfijnen. De twee hoofddoelstellingen van de hervorming zijn, enerzijds, het vermijden van blokkeringsrisico's en, anderzijds, het garanderen van behoorlijke werkomstandigheden voor de politieke vertegenwoordigers van de Nederlandstalige minderheid.

De toekomst zal uitwijzen of de hervorming een verbetering zal brengen op het vlak van het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het is nu echter al duidelijk dat de nieuwe wetgeving ernstige nadelen bevat. De wetgever heeft vooreerst een loopje genomen met de Grondwet. Vervolgens leidt de onduidelijkheid van verscheidene nieuwe wetsbepalingen tot rechtsonzekerheid. Op de keper beschouwd wordt het "Brussels model" nog ingewikkelder dan vroeger.

Introduction	73
Première partie: De la réforme de l'Etat de 1988-1989 aux accords du Lombard	73
Chapitre premier. Une construction institutionnelle originale	74
Section première. Les institutions	74
§1 ^{er} . La Région de Bruxelles-Capitale	74
§2. Les commissions communautaires	74
§3. Les pouvoirs locaux	77
Section 2. La structure duale des institutions et les mécanismes de protection de la minorité néerlandophone	81
§1 ^{er} . La composition paritaire du Gouvernement régional	82
§2. L'obligation de listes électorales unilingues	82
§3. Le rôle des groupes linguistiques du Conseil régional	83
Chapitre II. Le fonctionnement des institutions	84
Section première. Le nombre de membres du groupe linguistique néerlandais du Conseil	84
Section 2. Les risques de blocage	85
Seconde partie: Les accords du Lombard et la réforme de 2001	86
Chapitre premier. La réforme des institutions régionales et des commissions communautaires	86
Section première. La réforme du Conseil	87
§1 ^{er} . L'élection	87
§2. Le fonctionnement	90

¹ L'auteur remercie particulièrement le professeur Yves Lejeune pour les conseils qu'il a bien voulu lui apporter dans le cadre de la présente étude.

Section 2. La réforme des commissions communautaires	92
§1 ^{er} . Les nouvelles règles de vote de la Commission communautaire commune	92
§2. La nouvelle composition de la Commission communautaire flamande	92
§3. Le refinancement des Commissions communautaires française et flamande	94
Chapitre II. Les modifications au statut des pouvoirs locaux	94
Section première. La représentation des groupes linguistiques	94
§1 ^{er} . Vers une représentation garantie dans les institutions communales	94
§2. La représentation garantie de la minorité flamande dans les conseils de police	95
Section 2. La législation organique des communes	96
§1 ^{er} . Le principe	96
§2. Les particularités bruxelloises	97
Conclusion	99
Bibliographie	99

Introduction

Voici plus de dix ans que le législateur spécial dotait la Région bruxelloise d'institutions propres, répondant ainsi, tardivement, au prescrit du célèbre article 107quater de la Constitution de l'époque.²

Les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale, mises en place par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, sont le fruit de compromis laborieux entre les perceptions flamandes et francophones de la problématique bruxelloise. Elles reposent sur une série de subtils équilibres, dont certains se sont révélés particulièrement fragiles. En dix ans de fonctionnement, tant les acteurs de la vie politique bruxelloise que la doctrine ont pu se rendre compte que les rouages de la Région de Bruxelles-Capitale, malgré leur haut degré de sophistication, n'étaient pas à l'abri de blocages.

Au lendemain des élections du 13 juin 1999, l'accord gouvernemental régional bruxellois stipulait qu'un groupe de travail chargé de formuler des propositions de réforme des institutions bruxelloises serait mis sur pied. La Conférence interparlementaire et intergouvernementale pour le renouveau institutionnel s'engageait par ailleurs à soutenir les propositions de réformes qui réuniraient un consensus bruxellois en leur faveur.

Les lois adoptées en été 2001 consacrent une série de réformes importantes dans l'organisation ins-

titutionnelle de Bruxelles. Elles visent à transformer les modalités de l'équilibre entre suffrage universel et protection de la minorité flamande de la capitale. Ce sont ces diverses modifications qui seront examinées ici.

Dans une première partie, le propos sera de rappeler l'architecture institutionnelle bruxelloise issue de la réforme de l'Etat de 1989, ainsi que les problèmes fonctionnels qui y sont apparus en dix ans. Une seconde partie examinera les solutions que tentent d'y apporter les dernières réformes.

Première partie De la réforme de l'Etat de 1988-1989 aux accords du Lombard

Les accords dit « du Lombard » s'inscrivent dans le contexte des institutions bruxelloises issues de la réforme de l'Etat de 1988-1989.

En 1970 fut inséré dans la Constitution un article destiné à devenir célèbre, l'article 107quater. Son paragraphe 1^{er} (devenu depuis l'article 3 de la Constitution coordonnée) disposait que « la Belgique comprend trois régions: la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise. »

Si l'énoncé était simple, sa mise en pratique fut toutefois laborieuse. Quelles institutions allaient concrétiser l'existence constitutionnelle de trois régions sur le territoire national ? Quel régime spécifique serait-il attribué à la région de la capitale du

² Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Mon. b.*, 14 janvier 1989).

Royaume ? Les difficultés politiques à trouver des réponses acceptables à ces questions contraignirent le législateur à adopter, tout au long des années 1970, des mesures provisoires de régionalisation, censées préparer la régionalisation définitive.³ Cette dernière eut lieu en 1980, lorsque fut adoptée la loi spéciale de réformes institutionnelles.⁴

Mais la loi spéciale du 8 août 1980 laissait dans l'ombre la Région bruxelloise. Elle organisait bien les institutions de la Communauté et de la Région flamandes, de la Communauté française et de la Région wallonne, mais d'institutions bruxelloises, point de trace. La configuration politique du moment ne permettait pas encore de trouver un terrain d'entente entre Flamands et francophones quant au futur statut de la capitale. Le Conseil d'Etat ne manqua d'ailleurs pas de relever cette anomalie, en insistant sur le fait que l'exécution de l'article 107*quater* (de l'époque) de la Constitution, si elle pouvait être différée dans un délai raisonnable pour la Région bruxelloise, restait une obligation du législateur spécial pour les trois régions du pays.⁵

C'est seulement en 1989 que le législateur spécial dota la troisième région d'un statut définitif. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 12 janvier 1989 révèlent que, pour le monde politique de l'époque, les temps avaient changé et que les points de vue francophone et néerlandophone avaient pu se rapprocher.⁶ Avec neuf années de retard, la Région bruxelloise recevait un statut définitif qui en faisait une forme de précurseur pour les deux autres régions du pays.⁷

Chapitre premier

Une construction institutionnelle originale

Avant d'examiner les modifications apportées au statut de la Région de Bruxelles-Capitale, il con-

vient d'en rappeler les grands traits, tels qu'il furent définis par la réforme de l'Etat de 1989, complétée par celle de 1993. Le propos n'est pas ici de se livrer à une étude approfondie des arcanes des institutions bruxelloises. Ceci fut déjà fait, et bien fait, par de nombreux auteurs.

Le présent chapitre vise donc simplement à rappeler brièvement le statut de Bruxelles tel qu'il était défini principalement par la loi spéciale du 12 janvier 1989 et ses modifications ultérieures. L'inventaire des institutions bruxelloises fait l'objet d'une première section. Compte tenu de leur importance dans le mécanisme institutionnel, les différentes mesures de protection de la minorité néerlandophone feront l'objet d'une section propre.

Section première Les institutions

§1^{er}. La Région de Bruxelles-Capitale

A. UNE QUESTION DE TERMINOLOGIE

L'article 3 de la Constitution pose que la Belgique comprend trois régions, dont la Région bruxelloise. Sur le plan institutionnel cependant, la formule de Région bruxelloise est gommée au profit de celle de Région de Bruxelles-Capitale. Cette terminologie repose sur les termes de l'article 166, § 2, de la Constitution coordonnée: « Les compétences de l'agglomération à laquelle la capitale du Royaume appartient sont, de la manière déterminée par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, exercées par les organes de la Région de Bruxelles-Capitale créés en vertu de l'article 39. » Si l'on ajoute que l'article 39 auquel il est renvoyé dispose que le législateur spécial est habilité à créer les organes régionaux et à en définir les compétences, il devient clair que la Région bruxel-

loise mentionnée à l'article 3 doit être comprise en pratique comme la Région de Bruxelles-Capitale.

Une distinction peut cependant encore être faite entre les expressions « région bruxelloise » et « Région de Bruxelles-Capitale. » La première sera utilisée pour désigner le territoire de la collectivité régionale, la seconde pour en désigner les autorités.⁸

B. LES ORGANES

La Région de Bruxelles-Capitale, à l'instar des deux autres régions du pays, dispose d'un pouvoir exécutif exercé par son Gouvernement, et d'un pouvoir (quasi) législatif, exercé par son Conseil.

1. Le Conseil

a. La composition

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est une assemblée délibérante composée de 75 membres⁹ élus directement par tous les Belges âgés de 18 ans au moins domiciliés dans la Région, soit les dix-neuf communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.¹⁰ Dès 1989, le mandat de conseiller régional bruxellois est incompatible avec celui de député ou de sénateur. Tant par l'élection directe que par ces incompatibilités, la loi spéciale de 1989 fait de cette assemblée un précurseur de ce que deviendraient les autres assemblées régionales.¹¹ Ce n'est que lors d'une phase ultérieure de la réforme de l'Etat que le Conseil régional wallon et le Conseil flamand seront eux aussi élus directement. Le nombre particulièrement élevé de conseillers régionaux bruxellois (identique à celui des conseillers régionaux wallons) vise à assurer une représentation suffisante à la minorité néerlandophone de la Région.¹²

Le Conseil est, à l'instar des Chambres fédérales, réparti en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais. L'appartenance des élus à l'un ou à l'autre de ces groupes dépend du rôle linguistique de la liste électorale sur laquelle ils ont été élus. La loi prévoit à cet effet que seules des listes unilingues peuvent être déposées aux élections régionales. En outre, dès qu'un candidat s'est présenté une fois sur une liste, il ne peut plus, pour les élections ultérieures, se présenter sur une liste de l'autre rôle linguistique.¹³ Les groupes linguistiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale prennent une importance particulière dans l'organisation de cette assemblée, en vue de protéger la minorité néerlandophone de la Région. Leur rôle sera examiné plus loin.

Rappelons cependant déjà que, depuis la révision constitutionnelle de 1993, les groupes linguistiques interviennent dans la composition du conseil de leur communauté respective. Le groupe linguistique français élit en son sein dix-neuf membres du Conseil de la Communauté française.¹⁴ Les six premiers élus du groupe linguistique néerlandais sont d'office membres du Conseil flamand.¹⁵

Il convient de remarquer que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose d'aucune autonomie organisationnelle (ou « constitutive »). Contrairement aux conseils des autres collectivités fédérées (à l'exception du Conseil de la Communauté germanophone), il ne peut modifier sa composition ou son organisation interne. Le législateur spécial ne voulait pas risquer de la sorte de mettre en danger les équilibres communautaires qu'il avait mis en place.¹⁶

b. Les attributions

Le Conseil exerce les trois fonctions traditionnellement dévolues aux assemblées parlementaires: la

³ Loi du 1^{er} août 1974 (*Mon. b.*, 22 août 1974), modifiée par la loi du 19 juillet 1977 (*Mon. b.*, 27 juillet 1977) et par la loi du 5 juillet 1979 (*Mon. b.*, 19 juillet 1979), coordonnées par l'arrêté royal du 20 juillet 1979 portant coordination de la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires (*Mon. b.*, 31 juillet 1979).

⁴ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*Mon. b.*, 15 août 1980).

⁵ Doc. Sénat, n° 434/1 – 1979/1980, p. 3.

⁶ Doc. Sénat, n° 514/1 – 1988-1989, p. 1.

⁷ Pour plus de développement sur l'histoire des institutions bruxelloises, voir M.F. RIGAUX, « Annales bruxelloises », in *La Région de Bruxelles-Capitale*, 1989, p. 17 à 50, ainsi que P. DE BRUYCKER, « Bruxelles dans la réforme de l'Etat », *C.H. CRISP*, n° 1230-1231, p. 4 à 31.

⁸ F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, 1998, p. 148.

⁹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 10.

¹⁰ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 2.

¹¹ S. LOUMAYE, « Les nouvelles institutions bruxelloises », *C.H. CRISP*, n° 1232-1233, 1989, p. 12.

¹² G. CEREXHE et V. LEMAIRE, *La Région de Bruxelles-Capitale*, 1999, p. 8.

¹³ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 17, §1^{er}.

¹⁴ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 24, §3, 2°.

¹⁵ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 24, §1^{er}, 2°.

¹⁶ G. CEREXHE et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 11.

fonction normative, la fonction budgétaire et la fonction de contrôle politique.

La fonction normative est exercée dans les matières régionales par voie d'ordonnances.¹⁷ La Région de Bruxelles-Capitale exerce également les compétences de l'Agglomération bruxelloise. Dans ces matières, il appartient au Conseil d'adopter les règlements d'agglomération.

L'exercice de la fonction budgétaire est comparable à celle qu'exercent les autres assemblées. Le budget et les comptes sont approuvés à la majorité des suffrages.

La fonction de contrôle politique revêt l'aspect traditionnel de la confiance accordée ou refusée au Gouvernement ou à l'un de ses membres. Des mécanismes particuliers sont ici mis en place afin de protéger la minorité flamande (voir *infra*).

2. Le Gouvernement

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est composé de cinq membres, dans le respect de la parité linguistique, le ministre-président excepté.

La loi spéciale prévoit deux modes d'élection du Gouvernement régional. Celui-ci est valablement élu si le Conseil approuve, à la majorité absolue de chaque groupe linguistique, une liste de cinq membres répondant à la condition de parité linguistique. A défaut d'accord, le Conseil peut procéder à une élection individuelle des membres du Gouvernement, étant entendu que chaque groupe linguistique désigne deux membres. Le ministre-président est quant à lui élu par le Conseil dans son ensemble, à la majorité absolue des voix.¹⁸

Aux cinq membres du Gouvernement sont adjoints trois secrétaires d'Etat, dont l'un au moins appartient au groupe linguistique minoritaire.

La loi spéciale de 1989 ne prévoyait pas d'incompatibilité entre les fonctions de membre du Conseil et de membre du Gouvernement ou de secrétaire d'Etat. Elle transposait ainsi à la Région de Bruxelles-Capitale le régime en vigueur au niveau fédéral et au sein des autres entités fédérées. Cette absence d'incompatibilité ne manqua pas de créer des problèmes de fonctionnement, surtout au sein du groupe linguistique néerlandais, dont l'exiguïté ne permettait pas un réel jeu d'opposition. Les contrôleurs étaient en grande partie les mêmes que les contrôlés.¹⁹ Pour cette raison, un article 10bis fut inséré dans la loi spéciale dès 1989, en vue de créer un système de remplacement des membres du Conseil élus en qualité de membre du Gouvernement ou de secrétaires d'Etat. Les suppléants étaient appelés à remplacer les conseillers concernés avec voix consultative en séance plénière et avec voix délibérative en commission.²⁰

C. LES COMPÉTENCES

La Région de Bruxelles-Capitale dispose des mêmes compétences que celles que la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 accorde aux deux autres régions, hormis celle de modifier son organisation institutionnelle.²¹ Il faut y inclure les compétences qui, en Régions flamande et wallonne, sont exercées par les provinces, institution inexistante en région bruxelloise.

En plus de ces matières spécifiquement régionales, la Région de Bruxelles-Capitale exerce encore les compétences normalement dévolues aux agglomérations de communes, comme l'exige l'article 166 de la Constitution.

D. LES NORMES JURIDIQUES

La Constitution établit clairement par quelle norme agissent les conseils de communauté. Il s'agit du décret, qui a force de loi dans les matières relevant de leur compétence.²² En ce qui concerne les

régions, la Constitution laisse au législateur spécial le soin de définir le nom et la force juridique des normes par lesquelles elles exercent leurs compétences, tout en lui laissant la possibilité d'adopter le même régime que celui appliqué aux communautés.²³ Le laconisme dont fait preuve le Constituant est probablement le reflet du manque de consensus politique sur les modalités de la régionalisation lorsque le principe en fut inscrit dans la Constitution.²⁴

Le législateur spécial a choisi de ne pas adopter un régime uniforme pour les trois régions. La Région wallonne et la Région flamande ont reçu le pouvoir de régler les matières régionales par voie de décrets.²⁵ Ceux-ci ont force de loi, comme les décrets communautaires. Il n'en va pas de même pour la Région de Bruxelles-Capitale, qui agit par voie d'ordonnances.²⁶

Le régime juridique de l'ordonnance a déjà fait couler beaucoup d'encre. Si l'ordonnance a un statut comparable au décret, elle en diffère cependant sur certains points essentiels. Contrairement aux décrets, certaines ordonnances sont susceptibles de suspension par le Gouvernement fédéral. Il s'agit des ordonnances adoptées en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de routes et de transports.²⁷ En outre, la loi spéciale introduit un contrôle juridictionnel de l'ordonnance qui porte sur la conformité de celle-ci à toute la Constitution et à la loi spéciale du 12 janvier 1989 elle-même.²⁸ Ces deux restrictions tendent à rapprocher le régime de l'ordonnance de celui de la norme réglementaire, plus que de celui de la norme législative.

La nature de l'ordonnance a longtemps suscité la controverse.²⁹ Mais la Constitution ne prévoit-elle pas elle-même que la hiérarchie des normes ne peut se résumer à la distinction loi/règlement ? Son article 134 laisse expressément au législateur spécial le soin de déterminer la valeur juridique des normes

régionales, pouvant aller jusqu'à leur conférer force de loi. La porte est ainsi ouverte aux statuts intermédiaires, dont celui de l'ordonnance fait sans doute partie.³⁰

Des évolutions constitutionnelles et législatives ultérieures tendent cependant à assimiler l'ordonnance à une norme législative. L'article 143 de la Constitution, inséré en 1993, évoque « les assemblées qui légifèrent par voie de loi, de décret ou de règle visée à l'article 134. » L'utilisation du verbe « légiférer » est-il le seul résultat d'une erreur de plume ? Le texte néerlandais utilise en tout cas une expression tout aussi claire: *wetgevend optreden*. Il s'ensuit sans doute que si l'ordonnance n'a pas la même force que le décret, elle fait comme lui partie de la catégorie des normes législatives.³¹

§2. Les commissions communautaires

Les commissions communautaires sont au nombre de trois: la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, et la Commission communautaire commune. Leur création, avec les groupes linguistiques du Conseil pour organes, répondait au prescrit de l'article 136 de la Constitution, qui prévoit qu'« il y a des groupes linguistiques au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, et des Collèges, compétents pour les matières communautaires. » Cette disposition est un corollaire de l'article 39 de la Constitution, qui interdit au législateur spécial de confier aux régions des compétences par ailleurs attribuées aux communautés. Il était dès lors nécessaire de créer, à Bruxelles, des entités distinctes de la Région, compétentes pour ces matières.

A. LES COMMISSIONS COMMUNAUTAIRES FRANÇAISE ET FLAMANDE

Les commissions communautaires, si leurs orga-

²³ Art. 134, Const.

²⁴ P. DE BRUYCKER, «Bruxelles dans la réforme de l'Etat», *C.H. CRISP*, n° 1230-1231, 1989, p. 8.

²⁵ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 19 et 20.

²⁶ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 4, 6 et 7.

²⁷ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 45.

²⁸ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 9.

²⁹ Y. LEJEUNE, «La réforme de l'Etat. VII. Les nouvelles institutions bruxelloises», *J.T.*, 1989, n° 5501, p. 211-212.

³⁰ K. RIMANQUE, «Intervention», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, 1989, p. 208.

³¹ F. LEURQUIN-DE VISSCHER, «Les règles de droit», in *La Belgique fédérale*, 1994, p. 208-209.

¹⁷ Sur la nature juridique de l'ordonnance, voir *infra*.

¹⁸ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 35.

¹⁹ F. DELPÉRÉE, «Les institutions», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, 1989, p. 64.

²⁰ G. CEREXHE et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 9-10.

²¹ Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, art. 4.

²² Art. 127 à 130, Const.

nes sont composés des mêmes membres que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, n'en sont pas moins des institutions distinctes, dotées chacune de la personnalité juridique.³²

1. Les organes

Les commissions communautaires sont chacune composées d'une assemblée et d'un collège exécutif. L'assemblée était jusqu'à présent chaque fois composées du groupe linguistique correspondant du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Le collège est composé des membres du Gouvernement régional et des secrétaires d'Etat régionaux du rôle linguistique correspondant, à l'exception du ministre-président.

L'Assemblée de la Commission communautaire française comprend tous les membres du groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale. Son Collège exécutif comprend les deux membres francophones du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que le ou les secrétaires d'Etat régionaux francophones (généralement au nombre de deux).³³

L'Assemblée de la Commission communautaire flamande comprend l'ensemble des membres du groupe linguistique néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Son Collège exécutif comprend les deux membres néerlandophones du Gouvernement régional ainsi que le généralement unique secrétaire d'Etat régional néerlandophone.³⁴

2. Les compétences

a. La Commission communautaire flamande

La Commission communautaire flamande puise ses compétences dans deux sources juridiques.

La première est l'article 166, § 3, de la Constitution, selon lequel elle peut prendre des initiatives en matières culturelles, d'enseignement et person-

nalisables. Ce faisant, elle agit en tant qu'entité décentralisée, soumise à la tutelle de la Communauté flamande.

La seconde source de compétences de la Commission communautaire flamande est l'article 65 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Selon celui-ci, chaque communauté peut déléguer tout ou partie de sa compétence réglementaire à la commission communautaire correspondante.³⁵ La loi spéciale ne prévoit cependant pas de mécanisme de tutelle particulier pour l'exercice de ces compétences déléguées.³⁶

b. La Commission communautaire française

C'est une bien étrange institution que la Commission communautaire française. Institution hybride, elle est à la fois entité décentralisée et entité fédérée.

En tant qu'entité décentralisée, la Commission communautaire française dispose des mêmes compétences que la Commission communautaire flamande. Elle exerce les compétences que lui confère directement l'article 166, § 3, de la Constitution, sous le contrôle de tutelle de la Communauté française. Elle peut également exercer les compétences réglementaires que la Communauté française lui délègue en vertu de l'article 65 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Mais la Commission communautaire française est aussi, depuis la révision constitutionnelle de 1993, une entité fédérée potentielle. L'article 138 de la Constitution dispose en effet que le Conseil de la Communauté française peut, par décret spécial, déléguer tout ou partie de l'exercice de ses compétences au Conseil de la Région wallonne d'une part, et à la Commission communautaire française d'autre part. Une fois cette délégation effectuée, la Commission communautaire française devient compétente pour régler par décret les matières concernées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Dès juillet 1993, dans la foulée de la révision de la

³² Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 60, alinéa 1; Doc. Sénat, n° 514/2 - 1988-1989, p. 4.

³³ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 60, alinéa 2.

³⁴ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 60, alinéa 3.

³⁵ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 83.

³⁶ R. ANDERSEN, «Les compétences des institutions bruxelloises», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, 1989, p. 284 à 287; F. DELPÉRIE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 110; S. LOUMAYE, *op. cit.*, p. 44 à 47.

Constitution, de tels décrets ont été adoptés, tant par la Communauté française que par la Région wallonne et la Commission communautaire française.³⁷ Cette dernière est donc bien, depuis lors, une entité fédérée.

3. Le financement

Inséré en 1993, l'article 178 de la Constitution permet à la Région de Bruxelles-Capitale de transférer des moyens financiers aux commissions communautaires. La loi spéciale relative aux institutions bruxelloises concrétise cette possibilité de trois manières.

D'une part, son article 83bis crée la possibilité pour le Conseil de déterminer, par voie d'ordonnance, le montant qu'il décide de transférer aux Commissions communautaires française et flamande. L'ordonnance concernée répartit obligatoirement les sommes allouées selon une clef de répartition de 80% pour la Commission communautaire française et de 20% pour la Commission communautaire flamande.

L'article 83ter de la loi spéciale crée un transfert obligatoire de moyens de la Région de Bruxelles-Capitale vers les Commissions communautaires française et flamande via une dotation inscrite annuellement au budget de la Région. Cette dotation obligatoire ne concerne cependant que les compétences des Commissions communautaires en matière d'enseignement, héritées de la Province de Brabant.

Enfin, l'article 83quater de la même loi spéciale crée un financement des commissions communautaires par « droit de tirage » sur le budget de la Région. A cet effet, le Conseil doit inscrire annuellement à son budget le montant sur lequel les com-

missions communautaires peuvent exercer ce droit tirage. La loi spéciale fixe le minimum qui doit être consenti par le Conseil. Un mécanisme de compensation est mis en place afin d'assurer un certain équilibre entre les commissions communautaires: chaque fois que l'une d'elle use de son droit de tirage, une compensation est accordée à l'autre, dans le respect d'une clef de répartition de 80% pour la Commission communautaire française et de 20% pour la Commission communautaire flamande.

B. LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

1. Les données constitutionnelles

La Constitution évoque en termes particulièrement sibyllins la Commission communautaire commune. Les traces doivent en être trouvées aux articles 135 et 166, § 3, 3°.

L'article 128, § 1^{er}, de la Constitution confère aux communautés la compétence de régler les matières dites personnalisables. Le § 2 détermine le champ d'application des décrets qui seront pris en vertu du § 1^{er}. En région bruxelloise, les décrets des communautés dans les matières personnalisables ne s'appliquent « qu'aux institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté. » Le sort des personnes et des institutions ne relevant pas exclusivement de l'une ou l'autre communauté n'est donc pas tranché par l'article 128. C'est l'article 135 qui dispose que ces compétences seront exercées par les autorités désignées par le législateur spécial.

L'article 166, § 3, de la Constitution a déjà souvent été évoqué. Son 3° dispose que les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables qui

³⁷ Art. 138, Const.; Décret I (du Conseil de la Communauté française) du 5 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (*Mon. b.*, 10 septembre 1993); Décret I (du Conseil régional wallon) du 7 juillet 1993 relatif au transfert de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne (*Mon. b.*, 10 septembre 1993); Décret I (de l'Assemblée de la Commission communautaire française) du 8 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Commission communautaire française (*Mon. b.*, 10 septembre 1993); Décret II (du Conseil de la Communauté française) du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (*Mon. b.*, 10 septembre 1993); Décret II (du Conseil régional wallon) du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (*Mon. b.*, 10 septembre 1993); Décret II (de l'Assemblée de la Commission communautaire française) du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (*Mon. b.*, 10 septembre 1993).

sont d'intérêt commun aux deux communautés doivent être réglées conjointement par les organes visés à l'article 136, soit les Commissions communautaires française et flamande.

Les articles 135 et 166, § 3, 3°, de la Constitution furent concrétisés par le législateur spécial sous une forme commune: la Commission communautaire commune.

2. Les organes

A l'instar des deux autres commissions communautaires, les organes de la Commission communautaire commune sont une assemblée et un collège.

L'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune est composée des Assemblées réunies des Commissions communautaires française et flamande.³⁸ Sa composition est donc exactement identique à celle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, même s'il s'agit d'une assemblée juridiquement distincte, disposant de ses propres règles de fonctionnement.³⁹ Par exemple, sa nature composite exige que toute décision y soit prise par la majorité (des membres) de chaque groupe linguistique.⁴⁰

Malgré la distinction qui doit être faite entre les deux assemblées, l'Assemblée réunie est présidée par le président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Collège réuni est composé de l'ensemble des membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. La même remarque s'impose que pour l'Assemblée réunie: s'il est composé des mêmes membres, il s'agit d'un organe distinct du Gouvernement de la Région. Il convient d'ailleurs de remarquer que le ministre-président ne fait partie ni du collège exécutif de la Commission communautaire française, ni de celui de la Commission com-

munautaire flamande. S'il siège au sein du Collège réuni, c'est seulement avec voix consultative.⁴¹

3. Les compétences

Comme la Constitution le laisse entrevoir, la Commission communautaire commune est également une entité hybride, tantôt autorité décentralisée, tantôt entité fédérée.

Lorsqu'elle agit en vertu de l'article 166, § 3, 3°, de la Constitution (soit dans les matières communautaires d'intérêt commun), la Commission communautaire commune agit en tant qu'entité décentralisée, à l'instar des Commissions communautaires française et flamande agissant dans les mêmes matières. Elle y agit donc par voie de règlements et d'arrêtés, lesquels sont soumis à tous les contrôles applicables aux autres normes réglementaires. Curieusement, une forme de contrôle fait défaut aux règlements de la Commission communautaire commune: la tutelle. L'article 83 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dispose que chaque communauté organise la tutelle sur la commission communautaire correspondante. Il ne dit rien de l'autorité de tutelle de la Commission communautaire commune, si bien qu'il faut considérer que celle-ci agit sans tutelle.⁴²

La Commission communautaire commune est également une entité fédérée. Agissant en vertu de l'article 135 de la Constitution, elle règle, sur le territoire de la région bruxelloise, les matières personnalisables pour les institutions et les personnes ne relevant pas exclusivement de l'une ou de l'autre communauté (les matières dites bipersonnalisables). Dans ce cadre, elle agit par voie d'ordonnances. Les ordonnances de la Commission communautaire commune sont soumises au même régime que celles de la Région de Bruxelles-Capitale. La compétence normative de la Commission communautaire commune se limite aux matières personnalisables; elle ne s'étend ni aux matières culturelles d'intérêt

commun (qui restent de la compétence fédérale), ni aux matières d'enseignement.⁴³

§3. Les pouvoirs locaux

A. L'AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE

Les notions d'agglomération et de fédération de communes sont introduites par l'article 165 de la Constitution. L'article 166 comporte quelques dispositions particulières concernant « l'agglomération à laquelle la capitale du Royaume appartient. »

Lors de l'adoption de l'article 165, en 1970, l'objectif du constituant était d'améliorer l'action communale là où l'étroitesse des communes la rendait difficile. La fusion des communes opérée en 1976 a rendu ce niveau de pouvoir superflu. Seule subsiste l'Agglomération bruxelloise, dont le ressort est celui de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. L'article 166, § 2, de la Constitution dispose cependant que ses compétences sont exercées par les organes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Voici, par l'effet de l'article 166, § 2, de la Constitution, complété par les articles 48 à 59 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, la Région de Bruxelles-Capitale investie d'un autre type de compétences: celles de l'Agglomération bruxelloise. Il convient cependant d'insister sur le fait que lorsqu'elle agit dans la sphère de compétences de l'Agglomération, la Région de Bruxelles-Capitale dispose des moyens juridiques de celle-ci. Elle agit donc par voie de règlements et d'arrêtés, et non par voie d'ordonnances.⁴⁴

La doctrine n'a pas manqué de s'étonner du maintien de l'Agglomération bruxelloise en tant que personne juridique distincte de la Région. Celle-ci n'aurait-elle pas gagné à se charger en propre des compétences de l'Agglomération bruxelloise?⁴⁵

B. LA PROVINCE

L'institution provinciale est, depuis 1995, absente de la région bruxelloise. Les compétences qui sont dans les autres régions exercées par les provinces sont ici aussi exercées par la Région de Bruxelles-Capitale. L'institution provinciale étant purement et simplement supprimée dans la région bruxelloise depuis le 1^{er} janvier 1995, la Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences qui reviennent aux provinces dans les autres régions en sa qualité propre. Elle agit donc par voie d'ordonnances.⁴⁶

C. LA COMMUNE

Le territoire de la région est divisé en dix-neuf communes, par ailleurs regroupées au sein de l'Agglomération bruxelloise. Le régime de ces dix-neuf communes était, jusqu'à la dernière réforme, comparable à celui des autres communes du Royaume, moyennant certaines particularités résultant de leur bilinguisme. L'article 279 de la Nouvelle loi communale permet depuis 1989 aux communes bruxelloises de désigner un échevin supplémentaire pour permettre la représentation du groupe linguistique minoritaire. L'article 280 de la même loi permet, si un groupe linguistique n'est pas représenté au conseil communal, à un conseiller du CPAS de cette appartenance linguistique de prendre connaissance des documents administratifs de la commune de la même manière qu'un conseiller communal.⁴⁷

D. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES PAR LES COMMISSIONS COMMUNAUTAIRES

Il convient de remarquer une particularité de l'exercice des compétences provinciales et d'agglomération par la Région de Bruxelles-Capitale.⁴⁸

Provinces et agglomérations peuvent agir, à titre réglementaire, dans toutes les matières d'intérêt pro-

³⁸ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 60, alinéa 4.

³⁹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 60, alinéa 1^{er}; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 109.

⁴⁰ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 72, alinéa 4.

⁴¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 77.

⁴² R. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 290; F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 356; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 111.

⁴³ R. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 288; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁴ G. CEREXHE et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 25; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 104 à 107; S. LOUMAYE, *op. cit.*, p. 26 à 31.

⁴⁵ A. ALEN, «Intervention», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, 1989, p. 73.

⁴⁶ G. CEREXHE et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁷ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (*Mon. b.*, 3 septembre 1988), art. 279 ancien et 280.

⁴⁸ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 83quinquies, §1^{er}.

vincial pour les premières et dans les matières énumérées à l'article 4 de la loi du 26 juillet 1971 pour les secondes.⁴⁹ Peu importe qu'il s'agisse de matières dont la législation relève de l'Etat, des communautés ou des régions. L'article 39 de la Constitution doit être rappelé ici. Celui-ci prohibe l'exercice par une région de compétences communautaires. Les compétences autrefois exercées par l'Agglomération bruxelloise et par la Province de Brabant qui relèvent des compétences communautaires (l'enseignement par exemple), ne peuvent donc être exercées par la Région elle-même. Ce sont les commissions communautaires qui exercent ces compétences.⁵⁰

Section 2

La structure duale des institutions et les mécanismes de protection de la minorité néerlandophone

Le retard pris dans l'élaboration d'un statut définitif pour Bruxelles est dû à l'incompatibilité des positions francophone et flamande en la matière. Du côté néerlandophone, l'ambition politique était surtout d'assurer l'émancipation culturelle flamande au moyen de l'autonomie communautaire, y compris à Bruxelles. Du côté francophone et surtout wallon, l'objectif était de permettre une politique économique propre à la Wallonie, ce qui supposait une distinction entre celle-ci et Bruxelles. Mais l'émergence d'une troisième région, bruxelloise et majoritairement francophone, ne pouvait qu'effrayer les Flamands, qui se voyaient ainsi minorisés, malgré leur supériorité démographique, par deux régions que la langue solidariserait sans doute.⁵¹

Les négociations de 1988 permirent d'aboutir à une solution de compromis acceptable pour les deux communautés. Bruxelles serait une région à part entière, comme l'exigeait l'article 107^{quater} (actuel article 3) de la Constitution. Mais cette région agirait au moyen de normes spécifiques, les ordonnances. Ses autorités devraient aussi être compo-

sées et organisées de manière à protéger la communauté néerlandophone y habitant. La présente section se propose de rappeler les particularités institutionnelles destinées à assurer les droits de la minorité flamande à Bruxelles.

§1^{er}. La composition paritaire du Gouvernement régional

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est composé de cinq membres, dont deux francophones et deux néerlandophones, auxquels s'ajoute un ministre-président dont l'appartenance linguistique n'est pas prise en compte.⁵² A ces cinq membres du gouvernement s'ajoutent trois secrétaires d'Etat régionaux. L'un de ceux-ci au moins doit appartenir au groupe linguistique le moins nombreux.⁵³ Numériquement, le pouvoir exécutif de la Région connaît donc un régime de quasi-parité, puisqu'il reste une prédominance du groupe linguistique le plus nombreux au niveau des secrétaires d'Etat, et via l'appartenance du ministre-président.

L'article 36, § 1^{er}, de la loi spéciale de 1989 impose au Gouvernement régional de délibérer selon la procédure du consensus. Il s'agit de la transposition d'une règle de fonctionnement du Gouvernement fédéral, même si pour ce dernier, il s'agit d'une règle non-écrite. Ce principe du consensus permet aux ministres du groupe linguistique minoritaire de bloquer toute décision résolument contraire aux intérêts de sa communauté.⁵⁴

La quasi-parité en vigueur au Gouvernement régional se transforme en parité absolue au Collège réuni de la Commission communautaire commune. Les secrétaires d'Etat y sont absents, et le ministre-président n'y a que voix consultative.⁵⁵

§2. L'obligation de listes électorales unilingues

Les élections de 1971, qui visaient à constituer le

premier conseil de l'Agglomération bruxelloise, avaient laissé un mauvais souvenir aux partis flamands. Plusieurs partis francophones avaient alors inscrit sur leur liste des candidats flamands en désaccord avec les instances de leur parti. Ce procédé leur permit d'écarter les partis flamands de plusieurs sièges d'échevin.⁵⁶

La loi spéciale de 1989 empêche de recourir à ce procédé, en interdisant la présentation de listes bilingues.⁵⁷ Toute liste de candidats doit mentionner son rôle linguistique. Les candidats élus sur ces listes font d'office partie du groupe linguistique correspondant. En outre, une fois qu'un candidat s'est présenté sur une liste, il lui est interdit de se présenter à des élections ultérieures sur une liste de l'autre rôle linguistique.⁵⁸

§3. Le rôle des groupes linguistiques du Conseil régional

Les groupes linguistiques se voient conférer à la Région de Bruxelles-Capitale une importance accrue. Ils interviennent dans plusieurs aspects de la vie parlementaire où ils ne jouent aucun rôle au niveau fédéral.

A. LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS

Contrairement à la règle générale qui veut que chaque assemblée vérifie les pouvoirs de ses membres,⁵⁹ ce n'est pas le Conseil en soi qui effectue cette opération. La vérification des pouvoirs se fait, au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, par les groupes linguistiques du Conseil.⁶⁰

B. L'ÉLECTION DU GOUVERNEMENT ET DES SECRÉTAIRES D'ÉTAT

L'élection des membres du Gouvernement régional bruxellois répond à certaines particularités.

L'exigence de parité linguistique au sein du Gouvernement a déjà été signalée. Mais l'exigence de parité ne s'arrête pas à l'appartenance linguistique des membres du Gouvernement.

En effet, les membres ne sont pas simplement élus par le Conseil. Leur élection doit recueillir la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique.⁶¹ Il est dès lors impossible au groupe majoritaire d'imposer au groupe minoritaire le choix de ses ministres.

Seul le ministre-président est élu par le Conseil dans son ensemble.⁶²

L'élection des secrétaires d'Etat répond aux mêmes conditions que celle des membres du Gouvernement.⁶³

Les mêmes principes étaient bien sûr applicables au contrôle politique du Gouvernement. Une motion de méfiance constructive adoptée par son seul groupe linguistique contraignait le membre concerné à démissionner. La motion de méfiance à l'égard de l'ensemble du Gouvernement devait être adoptée par la majorité des deux groupes linguistiques.⁶⁴

C. LA PROCÉDURE DE LA SONNETTE D'ALARME

La procédure dite « de la sonnette d'alarme » est un mécanisme parlementaire de protection de la minorité bien connu au niveau fédéral. Il est consacré par l'article 54 de la Constitution. Ce mécanisme permet à un groupe linguistique de suspendre la procédure d'examen d'un texte par une motion motivée signée par les trois quarts de ses membres, s'il estime que le texte à l'examen risque de nuire gravement aux relations entre communautés. Il appartient alors au conseil des ministres de faire une proposition plus acceptable.

⁴⁹ Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes (*Mon. b.*, 24 août 1976).

⁵⁰ Art. 163, Const.; loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 83^{quinties}, §3.

⁵¹ P. DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 4 à 31; Y. LEJEUNE et W. PAS, «Le fonctionnement des institutions – De werking van de instellingen», in *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, 1999, p. 477.

⁵² Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 34.

⁵³ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 41.

⁵⁴ J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Première phase: octobre 1999-mai 2000», *C.H. CRISP*, n° 1682, 2001, p. 11.

⁵⁵ *ibid.*

⁵⁶ *ibid.*, p. 8.

⁵⁷ Doc. Sénat, n° 514-2 – 1988/1989, p. 92 et 93.

⁵⁸ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 17.

⁵⁹ art. 48, Const.

⁶⁰ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 22, § 3.

⁶¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 35, §§ 1^{er} et 2.

⁶² Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 35, § 2, alinéa 3.

⁶³ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 41.

⁶⁴ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 36, § 1^{er}.

La sonnette d'alarme a été transposée par le législateur spécial au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.⁶⁵ Alors que cette procédure profite, dans les Chambres fédérales, au groupe linguistique français, le bénéficiaire au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est le groupe linguistique néerlandais.

D. LA CONSTITUTION DES GROUPES POLITIQUES

Le regroupement de parlementaires au sein de groupes politiques leur permet de bénéficier de certains avantages pratiques dans l'exercice de leur mandat. La reconnaissance d'un groupe politique est normalement dépendante de la proportion de membres de l'assemblée qui en font partie. Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale s'est organisé autrement, puisque les groupes politiques sont reconnus pour autant qu'ils représentent un dixième de leur groupe linguistique.⁶⁶ Ceci permet aux partis flamands de disposer, même avec un nombre de sièges particulièrement réduit (un seul lors de la législature 1995-1999), des avantages liés à la reconnaissance d'un groupe politique.

E. LES ORGANES DU CONSEIL

La loi spéciale prévoit qu'un tiers au moins des membres du bureau du Conseil doivent appartenir au groupe linguistique le moins nombreux.⁶⁷ Elle prévoit également que chaque commission doit compter au moins un représentant du groupe linguistique le moins nombreux.⁶⁸

F. LE RÈGLEMENT D'ORDRE INTÉRIEUR

La loi spéciale exigeait encore que toute modification du règlement du Conseil soit adopté par la majorité de chaque groupe linguistique.⁶⁹

Chapitre II Le fonctionnement des institutions

Après avoir procédé à une description générale des institutions bruxelloises, il s'impose d'examiner comment celles-ci ont concrètement fonctionné pendant un peu plus de dix ans. La subtile mécanique institutionnelle bruxelloise a en effet montré sa fragilité. En s'attachant légitimement à protéger la minorité flamande de la région bruxelloise, le législateur spécial a multiplié les risques de grippage des institutions. C'est ce constat qui sert de point de départ à la réflexion sur la réforme du statut de Bruxelles.

Section première Le nombre de membres du groupe linguistique néerlandais du Conseil

La loi spéciale de 1989 créait un Conseil régional composé de 75 membres, élus au suffrage universel pur et simple. La répartition des voix entre les listes francophones et néerlandophones déterminait ainsi la répartition des sièges entre les deux groupes linguistiques.

La doctrine s'est très vite inquiétée du danger de l'application de ce mécanisme à la Région de Bruxelles-Capitale. Que se passerait-il si l'un des deux groupes linguistiques, le groupe néerlandais en l'occurrence, se retrouvait, au gré des élections, réduit à la portion congrue ? Comment désignerait-il deux membres du Gouvernement ? Comment leur adjoindrait-il un secrétaire d'Etat ?⁷⁰ La répartition linguistique de la population rendait ce risque important en région bruxelloise, alors qu'il n'était que théorique au niveau fédéral.

La pratique n'a guère révélé de situations aussi extrêmes. Il n'en demeure pas moins que le nombre

réduit de conseillers néerlandophones (10 ou 11 selon les législatures) a sensiblement compliqué leur tâche. Les membres du Conseil sont en effet appelés à exercer différents mandats: membre du Conseil, membre de l'Assemblée de leur commission communautaire, membre de l'Assemblée la Commission communautaire commune. Pour certains d'entre eux, ces mandats s'ajoutent à celui de membre d'un Conseil de communauté (c'était le cas de dix-neuf francophones et de six néerlandophones), voire de sénateur communautaire. En outre, il faut relever que les tâches des membres des assemblées sont chaque fois multiples: participation aux réunions de commissions, responsabilités au sein du bureau...

Cette multiplication des fonctions pouvait être assumée de manière relativement satisfaisante par les conseillers francophones, en nombre suffisant. Mais la répartition des différentes tâches entre les dix ou onze membres du groupe linguistique néerlandais relevait de la quadrature du cercle. La surcharge de travail des membres de ce groupe linguistique fut très vite constatée.⁷¹

Plusieurs solutions furent proposées, tant dans les milieux politiques qu'académiques, pour permettre aux élus néerlandophones d'assumer leurs fonctions: augmentation du nombre déjà élevé de membres du Conseil, découplage des mandats de conseiller bruxellois et de membre du Conseil flamand, octroi d'une représentation garantie au groupe linguistique néerlandais...⁷² La deuxième partie de cette étude examinera comment le législateur spécial tente de résoudre ce problème.

Section 2 Les risques de blocage

Les institutions bruxelloises reflètent la structure essentiellement duale de l'édifice fédéral belge.

Malgré les divers aménagements rendus nécessaires par la distinction entre Wallons et Bruxellois au sein de la Communauté française, malgré l'existence de la Communauté germanophone, la réforme de l'Etat repose surtout sur l'existence des deux grandes communautés linguistiques.⁷³ Le statut de Bruxelles n'échappe pas à la règle. Si la création d'une région « à part entière » fut acquise par les francophones, ceux-ci durent néanmoins concéder aux Flamands que les institutions consacraient la cohabitation de deux communautés linguistiques dans cette même région. Parité linguistique au Gouvernement, rôle accru des groupes linguistiques au Conseil sont autant d'illustrations de cette dualité.⁷⁴

La dualité au sein des structures bruxelloises présente l'avantage de contraindre les deux communautés à y collaborer. Le nombre de matières nécessitant une étroite coordination les force en quelque sorte à s'entendre. Elle permet aussi une efficace protection de la minorité flamande. Mais elle n'est pas sans danger. Si, au lieu de convergences communautaires, c'est plus de divergences qu'il est question ? Les risques de blocages sont alors inévitables. Ces risques sont certainement le talon d'Achille de l'édifice institutionnel bruxellois.

Le risque de blocage le plus évident provenait du mode de désignation des membres du Gouvernement. L'importance croissante de l'extrême droite au sein du groupe linguistique néerlandais faisait apparaître le risque de voir celle-ci en mesure de bloquer tout l'édifice institutionnel bruxellois avec seulement quelques sièges. Dans un groupe linguistique comptant dix ou onze sièges au Conseil, six sièges lui suffisaient pour rendre impossible la constitution d'une coalition gouvernementale. Les élections du 13 juin 1999 n'ont heureusement pas consacré ce scénario, mais les risques courus ne manquèrent pas de marquer les esprits.

⁶⁵ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 31.

⁶⁶ S. GOVAERT, «Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale», *C.H. CRISP*, n° 1351-1352, p. 13 et 14.

⁶⁷ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 27, alinéa 3.

⁶⁸ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 28, alinéa 2.

⁶⁹ *ibid.*

⁷⁰ F. DELPÉRÉE, «Les institutions», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, 1989, p. 64.

⁷¹ J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Première phase: octobre 1999 – mai 2000», *C.H. CRISP*, n° 1682, p. 13; Y. LEJEUNE et W. PAS, *op. cit.*, p. 486.

⁷² A. ALÉN et F. DELPÉRÉE, «De Brusselse instellingen – Les institutions bruxelloises», in *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, 1999, p. 743-748; Y. LEJEUNE et W. PAS, *op. cit.*, p. 486; J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Première phase: octobre 1999 – mai 2000», *C.H. CRISP*, n° 1682, p. 13.

⁷³ F. DELPÉRÉE, «Les institutions», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, 1989, p. 65; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 339; Y. LEJEUNE et W. PAS, *op. cit.*, p. 477.

⁷⁴ Y. LEJEUNE et W. PAS, *op. cit.*, p. 478.

Mais les risques de blocage peuvent encore survenir à d'autres niveaux. Au sein de la Commission communautaire commune, par exemple, toutes les décisions doivent être prises à la double majorité. La démission du secrétaire d'Etat Vic Anciaux en 1998 et l'absence de majorité qui s'ensuivit au sein de groupe linguistique néerlandais paralysa cette assemblée jusqu'aux élections de 1999.⁷⁵ En cette matière aussi, la nécessité d'aménager certains mécanismes institutionnels s'est fait sentir.⁷⁶

Seconde partie

Les accords du Lombard et la réforme de 2001

Le modèle institutionnel bruxellois, pour original et ingénieux qu'il fut, était aussi très fragile. La première partie a montré les problèmes auxquels furent confrontées les institutions en dix ans de fonctionnement.

L'accord de gouvernement conclu après les élections du 13 juin 1999 stipulait que serait mise en place une conférence visant à améliorer le fonctionnement des institutions (la Conférence intergouvernementale et interparlementaire du nouveau institutionnel – CIRII). Il stipulait aussi qu'en ce qui concerne les institutions bruxelloises, ladite conférence donnerait suite aux solutions obtenues par consensus par les représentants bruxellois. En conséquence, l'accord de gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de juillet 1999 prévoyait la mise en place d'un groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. C'est au sein de ce groupe de travail que fut conclu l'accord dit du Lombard sur la réforme des institutions bruxelloises, dans la nuit du 28 au 29 avril 2001.⁷⁷

Une importante partie des termes de l'accord du 29 avril fut traduite dans une série d'amendements déposés au Sénat lors des débats sur le projet de loi

spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.⁷⁸ Il s'agit des dispositions modificatives de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises. Ces dispositions devant être adoptées à la majorité spéciale, il était commode de les ajouter à un projet qui devait être adopté à la même majorité.

Les autres dispositions de l'accord furent inscrites dans une proposition de loi portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale, déposée au Sénat,⁷⁹ et dans une proposition de loi modifiant la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, déposée à la Chambre des représentants.⁸⁰

Malgré l'avis particulièrement critique du Conseil d'Etat sur les amendements au projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés et sur la proposition de loi portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale, ces différents textes furent adoptés sans modification substantielle.

Chapitre premier

La réforme des institutions régionales et des commissions communautaires

Les lois adoptées en été 2001 réforment d'une part les institutions régionales et, d'autre part, les institutions locales.⁸¹ Le présent chapitre est consacré aux réformes apportées à l'élection et au fonctionnement des institutions régionales et communautaires de la région bruxelloise. Le chapitre suivant examinera des modifications apportées au régime des pouvoirs locaux.

⁷⁵ J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Première phase: octobre 1999 – juin 2000», *C.H. CRISP*, n° 1682, p. 15.

⁷⁶ F. DELPÉRÉE, «Les institutions», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, 1989, p. 64.

⁷⁷ Pour l'historique des négociations au sein du groupe de travail et pour le texte intégral de l'accord du Lombard, voir J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Première phase: octobre 1999 – juin 2000», *C.H. CRISP*, n° 1682; et J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Deuxième phase et accord dit du Lombard», *C.H. CRISP*, n° 1716-1717.

⁷⁸ Doc. Sénat, n° 2-709/4 – 2000/2001, amendements n° 95 à 115.

⁷⁹ Doc. Sénat, n° 2-740/1 – 2000/2001.

⁸⁰ Doc. Chambre, n° 50 1247/1.

⁸¹ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (*Mon. b.*, 13

Section première

La réforme du Conseil

§1^{er}. L'élection

A. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE MEMBRES ET L'INTRODUCTION DE LA REPRÉSENTATION GARANTIE DES GROUPES LINGUISTIQUES

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale se distinguait dès 1989 par le nombre fort élevé de ses membres: septante-cinq pour une région d'à peine un million d'habitants. Malheureusement, la pratique a démontré que cette précaution du législateur spécial n'était pas encore suffisante pour assurer aux membres du groupe linguistique néerlandais des conditions de travail acceptables.⁸²

L'augmentation du nombre de membres néerlandophones du Conseil était une exigence première des partis flamands. Plusieurs solutions étaient envisageables, mais presque toutes impliquaient une augmentation du nombre global de conseillers, sauf à mettre à mal le principe « un homme, une voix » cher aux partis francophones.⁸³

Le législateur spécial a finalement opté pour une mesure de représentation garantie de chaque groupe linguistique augmentant sensiblement le nombre de sièges occupés par les conseillers néerlandophones. Le prix du respect du principe « un homme, une voix » dans cette hypothèse était l'augmentation proportionnelle du nombre global de conseillers régionaux.

L'article 10 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises est modifié de manière à porter le nombre de membres du Conseil à quatre-vingt-neuf.⁸⁴ Parallèlement, l'article 20 de la même loi spéciale est modifié afin de répartir définitivement les sièges entre les groupes linguisti-

ques: 72 pour le groupe linguistique français et 19 pour le groupe linguistique néerlandais.⁸⁵

Cette mesure est particulièrement importante sur le plan symbolique. Le thème de la représentation garantie des Flamands au Conseil de la Région avait jusqu'alors toujours été tabou du côté francophone. Ceux-ci n'en ont admis le principe que moyennant une augmentation du nombre de membres du groupe linguistique français. Cette augmentation n'est toutefois pas exactement proportionnelle. Lors des élections de 1989 et de 1999, les électeurs avaient accordé onze sièges au groupe linguistique néerlandais, soit 14,67 % des sièges à pourvoir. Les élections de 1995 lui avaient octroyé seulement dix sièges, soit 13,33 %. La répartition des sièges prévue par le nouvel article 20, § 2, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises accorde au groupe linguistique néerlandais 17 sièges sur 89, soit 19,1%.

Le Conseil d'Etat s'est interrogé sur cette répartition des sièges. Dans son avis, il souligne la différence de traitement opérée entre les électeurs et candidats francophones d'une part et néerlandophones d'autre part. Se basant sur les résultats des élections du 13 juin 1999, il constate une distorsion entre la proportion de sièges obtenu par les listes du groupe linguistique néerlandais et celle qui lui est promise par le nouvel article 20 de la loi spéciale. En occupant 17 sièges sur 89, le groupe linguistique néerlandais serait surreprésenté. De cette manière, 3.562 voix seraient nécessaires à l'obtention d'un siège du groupe linguistique néerlandais, alors qu'il en faudrait 5.086 pour obtenir un siège au groupe linguistique français.⁸⁶ La question de la compatibilité de cette mesure avec l'article 10 de la Constitution ne manque évidemment pas de se poser.

Il n'est pas besoin de rappeler que, selon la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, une différenciation est admissible si elle repose sur des cri-

3 août 2001); loi du 13 juillet 2001 portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale (*Mon. b.*, 31 août 2001); projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (soumis à la sanction royale).

⁸² G. CEREXHE et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 9; Y. LEJEUNE et W. PAS, *op. cit.*, p. 487 à 492.

⁸³ Y. LEJEUNE et W. PAS, *ibid.*

⁸⁴ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, art. 21.

⁸⁵ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, art. 28.

⁸⁶ C.E., avis n° 31.644/VR, doc. Sénat, n° 2-709/5, 2000/2001, p. 3.

tères objectifs, poursuit un objectif légitime et n'est pas disproportionnée. Comme le fait remarquer le Conseil d'Etat, la Cour d'arbitrage s'est déjà prononcée sur un point comparable.⁸⁷

Dans son arrêt n° 26/90 du 14 juillet 1990,⁸⁸ la Cour d'arbitrage avait à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.⁸⁹ La loi querelée confiait l'élection des vingt-quatre membres du Parlement européen attribués à la Belgique à deux collèges électoraux, le premier rassemblant les électeurs domiciliés dans les arrondissements électoraux de la région de langue néerlandaise et dans l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le second rassemblant les électeurs domiciliés dans les arrondissements de la région de langue française et dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. La loi attribuait à ces collèges électoraux respectivement treize et onze sièges. Les requérants faisaient valoir que cette répartition des sièges ne correspondait pas à la réalité démographique des circonscriptions électorales. Le collège électoral français était surreprésenté, ce qui aurait constitué une violation de l'article 6 (actuellement article 10) de la Constitution.

La Cour rejeta le recours. Reprenant l'argument du Conseil des ministres selon lequel la loi entérinait une répartition existante en attendant de trouver un équilibre définitif dans le cadre plus large d'une nouvelle phase de la réforme de l'Etat, elle estima qu'il n'y avait pas de violation du principe constitutionnel d'égalité.⁹⁰

Le Conseil d'Etat se réfère largement à cet arrêt dans son avis. En conclusion, il constate que les éléments retenus par la Cour en 1990 n'existent pas dans le système proposé: il ne s'agit ni d'une mesure transitoire, ni de la consécration d'une pratique existante. Le Conseil d'Etat conclut enfin à l'inconstitutionnalité de l'amendement n° 105 au projet de loi spéciale, devenu depuis lors son article 28.⁹¹

Le Conseil construit tout son raisonnement sur le résultat des élections passées, particulièrement celles du 13 juin 1999. Il en déduit la différence entre les voix nécessaires à l'obtention d'un siège francophone ou d'un siège néerlandophone, dégageant ainsi un rapport de 0,7 contre 1, soit un rapport fort proche de celui dont eut à connaître la Cour d'arbitrage.⁹² Une première réserve s'impose ici, que le Conseil d'Etat reconnaît d'ailleurs lui-même: rien n'indique que lors d'élections à venir, la répartition des voix soit la même. Celle-ci pourrait parfaitement être plus favorable aux listes néerlandophones (ou francophones) lors d'élections ultérieures, rendant ce rapport moindre (ou plus grand).

Comme le Conseil d'Etat l'admet lui-même, cette distorsion n'est pas, en soi, contraire au principe d'égalité. Encore faut-il qu'elle poursuive un but légitime et qu'elle soit proportionnée à celui-ci.

Le but de la mesure est, à l'évidence, la protection de la minorité néerlandophone de la capitale. Il convient de remarquer que le droit belge contient déjà plusieurs dérogations au principe de proportionnalité destinées à protéger les minorités. Par exemple, la répartition actuelle des sièges belges au Parlement européen confère un siège au collège électoral germanophone.⁹³ De même, l'article 67 de la Constitution prévoit qu'un sénateur (sur septante-et-un sénateurs élus ou cooptés) est désigné par le Conseil de la Communauté germanophone. Voici deux exemples de surreprésentation d'une minorité. Il est curieux que le Conseil d'Etat n'ait pas tenu compte de la protection des minorités comme motif légitime d'une différenciation. Dans ce contexte, et compte tenu de l'arrêt de la Cour d'arbitrage susmentionné, il ne paraît pas d'emblée que le rapport de 0,7 contre 1 soit disproportionné.

Le Conseil d'Etat relève que la loi du 23 mars 1989 réglait la répartition des sièges entre collèges électoraux distincts. Dans le système proposé pour le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, les

collèges électoraux ne sont pas préalablement déterminés; les électeurs ne sont pas répartis en groupes linguistiques. « La différence de poids entre le suffrage des électeurs apparaît ici donc d'une manière nettement plus claire. »⁹⁴ L'argument est surprenant. La loi relative à l'élection du Parlement européen créait à l'époque deux collèges distincts (trois actuellement), répartis sur des circonscriptions électorales distinctes, hormis la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Le dénombrement des électeurs de l'un et l'autre collège est donc ici plus facile: la seule incertitude concerne la circonscription centrale. Dans le cas des élections régionales bruxelloises, l'absence de collèges électoraux déterminés rend le dénombrement impossible *a priori*. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Conseil d'Etat en est réduit à se baser sur les résultats des élections passées, dont il reconnaît lui-même qu'elles ne préjugent pas d'élections futures. La différence de poids entre électeurs francophones et néerlandophones, loin d'apparaître plus nettement, n'en est que plus difficile à évaluer *a priori*. C'est seulement *a posteriori* que la différence apparaît.

B. L'APPARENTEMENT DE LISTES DU MÊME GROUPE LINGUISTIQUE

Le mécanisme de l'apparementement n'est pas neuf en droit électoral. Il existe déjà comme affinement de la représentation proportionnelle pour l'élection des membres de la Chambre des représentants, par exemple. En l'occurrence, il s'agit d'éviter que certaines listes soient éliminées de la répartition des sièges dans certaines circonscriptions électorales en permettant des regroupements de listes à une échelle géographique plus vaste, la province. Si la répartition des sièges se fait, en premier lieu, au niveau de la circonscription électorale, les voix inutilisées sont regroupées au niveau provincial pour déterminer à quel groupement de listes apparementées reviendront les sièges restants.⁹⁵

Les nouveaux articles 16bis et 20 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises créent également un mécanisme d'apparementement, même si

celui-ci ne procède pas par regroupement à un échelon géographique supérieur, puisqu'il n'existe en l'occurrence qu'une seule circonscription électorale. L'apparementement évoqué poursuit un objectif inverse à celui organisé pour l'élection de la Chambre des représentants, puisqu'il vise non pas à permettre une représentation des petites listes, mais au contraire à limiter la dispersion des voix (essentiellement au sein du groupe linguistique néerlandais).

Après l'arrêt définitif des listes électorales, il est loisible, dans un délai de sept jours, de procéder à un groupement de listes au sein d'un même groupe linguistique. Ce groupement se fait par une déclaration réciproque de regroupement de listes.⁹⁶ La loi spéciale reste cependant muette sur les modalités de cette déclaration. Elle ne définit pas le nombre de candidats de chaque liste devant la signer pour qu'elle soit valable.

Les sièges sont, pour chaque groupe linguistique, répartis entre groupements de listes. Toute liste n'ayant pas procédé à un regroupement est à ce stade considérée comme un groupement. C'est seulement dans un deuxième temps qu'une répartition a lieu entre les listes d'un même groupement.⁹⁷ Ce mode de calcul devrait permettre de renforcer la représentation des listes procédant à un regroupement, par la mise en commun de ce qui était, dans le régime antérieur, les restes inutilisés de la division. Il devrait limiter la fragmentation de la représentation, qui rendait difficile la constitution d'une majorité au sein du groupe linguistique néerlandais.

C. L'ÉLECTION DIRECTE DES MEMBRES BRUXELLOIS DU CONSEIL FLAMAND

L'importance de la charge de travail des membres flamands du Conseil fut déjà souvent évoquée. L'un des procédés retenus pour alléger celle-ci est de mettre un terme au double mandat qui obligeait les six premiers élus à siéger, en plus du Conseil et de la Commission communautaire flamande, au Conseil flamand.⁹⁸

⁸⁷ *ibid.*

⁸⁸ C.A., n° 26/90, 14 juillet 1990 (*Mon. b.*, 4 août 1990).

⁸⁹ Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (*Mon. b.*, 25 mars 1989).

⁹⁰ C.A., n° 26/90, 14 juillet 1990, 6.B.8.

⁹¹ C.E., avis n° 31.644/VR, doc. Sénat, n° 2-709/5 – 2000/2001, p. 6.

⁹² C.E., avis n° 31.644/VR, doc. Sénat, n° 2-709/5 – 2000/2001, p. 3.

⁹³ Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, art. 10, § 5.

⁹⁴ C.E., avis n° 31.644/VR, doc. Sénat, n° 2-709/5 – 2000/2001, p. 4.

⁹⁵ F. DELPÉRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, 2000, p. 453-455.

⁹⁶ Loi spéciale du 19 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 16bis, § 2.

⁹⁷ Loi spéciale du 19 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 20, § 2.

⁹⁸ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 24, § 1^{er}, ancien.

La nouvelle composition du Conseil flamand sera de 118 membres élus directement dans les circonscriptions électorales de la région de langue néerlandaise, et de 6 membres élus directement dans la région bruxelloise.⁹⁹ Le nouvel article 30 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose désormais en son § 1^{er} que les dispositions de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises concernant les élections des membres du Conseil sont applicables à l'élection des membres bruxellois du Conseil flamand.

Chaque électeur bruxellois se trouve désormais devant une triple possibilité. Première possibilité, il donne sa voix à une liste du groupe linguistique français. Dans ce cas, rien ne change par rapport à l'ancien régime. Une fois constitué, ce groupe linguistique désignera les dix-neuf membres qui siègeront au Conseil de la Communauté française.¹⁰⁰ Seconde possibilité, il vote pour une liste du groupe linguistique néerlandais. Dans ce cas, il peut se prononcer une seconde fois, afin d'élire les six membres bruxellois du Conseil flamand. Troisième possibilité, il ne vote pour aucune liste de candidats au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans ce dernier cas, il reste libre de voter dans le cadre de l'élection des membres bruxellois du Conseil flamand.¹⁰¹

En complément naturel à l'élection directe des membres bruxellois du Conseil flamand est créée une nouvelle incompatibilité. Il est désormais impossible d'être à la fois membre du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil flamand.¹⁰²

Le procédé utilisé ici relève d'un certain bon sens, même si des voix flamandes regrettent cette forme de rupture du lien unissant Bruxellois néerlandophones et Flamands.^{102 bis} Le caractère étriqué du groupe linguistique néerlandais au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne permettait pas à ses membres de remplir valablement toutes les tâches qui leur étaient assignées. On peut douter que

porter le nombre de ces membres à dix-sept eût été une solution satisfaisante si six d'entre eux avaient dû siéger simultanément au Conseil flamand. Mais la solution adoptée accentue encore l'asymétrie institutionnelle bruxelloise. Or, ce pas supplémentaire présente un inconvénient que ne présentaient pas les asymétries antérieures: il concerne directement le rapport du citoyen à ses institutions. Celui qui vote pour une liste francophone vote une fois. Celui qui vote pour une liste flamande peut voter deux fois. Le juriste sait que cette différence de procédure ne change rien aux poids respectifs des électeurs. Mais la nouvelle législation ne contribue certainement pas à la clarté des institutions pour le citoyen.

§2. Le fonctionnement

A. L'ASSOUPLISSEMENT DE LA DOUBLE MAJORITÉ

1. L'élection des membres du Gouvernement et des secrétaires d'Etat.

En vue de protéger la minorité flamande de la Région, la loi spéciale prévoyait qu'un certain nombre de décisions devaient être prises à la majorité de chaque groupe linguistique. Le cas le plus frappant était la désignation des membres du Gouvernement et des secrétaires d'Etat. Cette mesure de protection présentait toutefois un inconvénient majeur. En cas d'impossibilité de dégager une majorité dans l'un ou l'autre groupe linguistique, tout le processus décisionnel se trouvait bloqué. La volonté affichée par l'extrême droite d'obtenir la majorité des sièges du groupe linguistique néerlandais à l'issue des élections du 13 juin 1999 a fait prendre conscience de ce risque de manière accrue.

Le nouvel article 35, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, concernant la procédure d'élection en cas d'absence d'accord sur une liste de cinq candidats, tente d'apporter une réponse à ce risque de blocage. Dans son ancienne rédaction, cette disposition imposait que les membres du Gouvernement,

présentés par au moins trois membres du groupe linguistique concerné, soient élus à la majorité absolue par ledit groupe linguistique. Seul le ministre-président était élu par l'ensemble du Conseil. La nouvelle rédaction modifie cette règle de majorité. Les membres du Gouvernement seront désormais élus par l'ensemble du Conseil, mais l'Assemblée de la Commission communautaire flamande remplacera le groupe linguistique néerlandais du Conseil pour la proposition de candidats néerlandophones. L'intérêt de ce remplacement réside dans la composition de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande, qui est par ailleurs modifiée.^{103 104}

Si éviter le blocage des institutions bruxelloises est évidemment un objectif louable, la technique utilisée ne peut que prêter le flanc à la critique. La Commission communautaire flamande telle que définie par les nouveaux articles 60, alinéa 5, et 60bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 est partiellement composée en fonction des résultats de l'élection du Conseil flamand.

Il y a là une entorse remarquable au prescrit de l'article 122 de la Constitution. Celui-ci exige que les gouvernements de communauté ou de région soient élus par leur conseil. Or, la procédure définie à l'article 35, § 2, de la loi spéciale fait élire le Gouvernement régional non par le Conseil, mais par une assemblée *ad hoc*, composée du groupe linguistique français du Conseil et de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande (dont la constitutionnalité de la composition est elle-même plus que discutable, voir *infra*).

L'argument avancé par le Gouvernement fédéral selon lequel il ne s'agirait que d'une nouvelle définition donnée à la notion de groupe linguistique ne peut être reçu. Le Gouvernement invoqua une prétendue polysémie de l'expression « groupe linguistique » afin de relativiser la portée de ce changement: « Il convient [...] de remarquer que la loi spéciale

du 12 janvier 1989 attribue d'ores et déjà, selon le cas, plusieurs significations au mot « groupe linguistique. » Ainsi l'article 35, § 1^{er}, stipule que le ministre élu hors du Conseil doit appartenir à un groupe linguistique. Ici, le terme « groupe linguistique » n'a [...] pas la même signification que dans les articles relatifs à l'élection des membres du Conseil bruxellois. »¹⁰⁵ Or, l'article 35, § 1^{er}, de la loi spéciale ne dispose pas que les membres du Gouvernement régional élus hors du Conseil « doivent appartenir » à un groupe linguistique. Il dit que ces membres du Gouvernement « sont censés appartenir » à un tel groupe. Le mot « censés » indique clairement qu'il s'agit d'une simple fiction et non d'une réelle appartenance au groupe linguistique et, partant, d'une autre acception de la notion de groupe linguistique.

Quand bien même l'on accepterait l'argument de la polysémie des termes « groupe linguistique », il n'en demeurerait pas moins que le nouveau système est contraire au principe constitutionnel selon lequel les conseils de communauté et de région sont composés de mandataires élus.¹⁰⁶ Les cinq membres complémentaires de la Commission communautaire flamande ne remplissent pas cette condition, puisqu'ils sont justement choisis parmi les candidats non élus au Conseil. Il ne doivent leur repêchage qu'au résultat des élections organisées pour une autre collectivité politique, à savoir la Communauté flamande. Ceci est contraire au principe démocratique selon lequel les membres d'une assemblée représentative doivent être désignés par les membres de la collectivité politique correspondante.¹⁰⁷ Cette dernière remarque vaut également en ce qui concerne la Commission communautaire flamande *sensu stricto* (voir *infra*).

2. Les modifications du règlement d'ordre intérieur

La règle de la double majorité linguistique s'appliquait également aux modifications apportées au règlement du Conseil.¹⁰⁸ Cette règle est dorénavant assouplie en vue d'éviter les blocages. Si la double

⁹⁹ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 24, § 1^{er}.

¹⁰⁰ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 30, § 1^{er}, alinéa 2.

¹⁰¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 14, alinéa 2; Loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Conseil flamand, art. 16, § 1^{er} bis.

¹⁰² Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 12, § 2, alinéa 3.

^{102 bis} A. ALEN et F. JUDO, Interventions au colloque sur la cinquième réforme de l'Etat, K.U. Leuven, 16 novembre 2001.

¹⁰³ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 60, alinéa 5.

¹⁰⁴ Le régime des motions de méfiance est également adapté. Le nouvel article 36, § 1^{er}, alinéa 7, prévoit que c'est également à la Commission communautaire flamande qu'il appartient d'adopter une motion de méfiance à l'encontre d'un membre néerlandophone du Gouvernement et de lui proposer un remplaçant.

¹⁰⁵ Doc. Sénat, 2-709/7 – 2000-2001, p. 264.

¹⁰⁶ Art. 39 et 116, Const.

¹⁰⁷ Doc. Sénat, 2-709/7 – 2000/2001, p. 8.

¹⁰⁸ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 28, alinéa 2, 3^o, alinéa 1^{er}.

majorité ne peut être réunie, il est désormais possible de procéder à un second vote, au moins un mois après le premier. La modification est adoptée si, lors de ce second vote, se dégage une majorité au sein du Conseil, doublée d'une approbation d'au moins un tiers de chaque groupe linguistique.¹⁰⁹

B. LE REMPLACEMENT DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT ET DES SECRÉTAIRES D'ÉTAT

Le système de remplacement hybride créé par l'article 10bis de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises ne donnait pas satisfaction. Le nouvel article 10bis va donc plus loin, en instaurant une incompatibilité complète entre les mandats de conseiller régional et de membre du Gouvernement régional ou de secrétaire d'Etat, à l'instar de celle qui existe depuis la réforme de l'Etat de 1993 pour les Chambres fédérales.¹¹⁰ Selon cette nouvelle disposition, le membre du Conseil élu en qualité de membre du Gouvernement ou de secrétaire d'Etat cesse immédiatement de siéger et est remplacé par son suppléant jusqu'à la fin de ses fonctions.¹¹¹ La même règle vaut pour le conseiller élu en qualité de membre du Gouvernement de la Communauté française ou de membre du Gouvernement flamand.¹¹²

Section 2

La réforme des commissions communautaires

§1^{er}. Les nouvelles règles de vote de la Commission communautaire commune

La Commission communautaire commune est une entité très particulière. Selon la loi spéciale de 1989, son Assemblée est avant tout une « assemblée réunie » des Commissions communautaires française et flamande. La conséquence en est l'obligation de prendre toute décision à la double majorité linguistique.¹¹³

Les mêmes craintes de blocage que celle émises à propos du Conseil régional ont surgi à propos de l'Assemblée réunie, même à plus forte raison puisque la situation s'était déjà présentée lors de la démission du secrétaire d'Etat Vic Anciaux en 1998.

L'article 72, alinéa 4, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises est complété en vue d'aligner la majorité exigée au sein de l'assemblée réunie sur celle exigée au Conseil en vue d'élire les membres du Gouvernement régional. Selon le nouvel alinéa 4, la double majorité reste la règle. Cependant, si cette double majorité n'est pas réunie, il est procédé à un second vote qui permet d'adopter une résolution à la majorité absolue des suffrages pour autant qu'il y ait au moins un tiers de votes positifs dans chaque groupe linguistique. Pour l'adoption des ordonnances et les modifications au règlement, ce second vote ne peut avoir lieu moins de trente jours après le premier.

§2. La nouvelle composition de la Commission communautaire flamande

La caractéristique étiquée du groupe linguistique néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et, partant, de la Commission communautaire flamande, a déjà souvent été évoqué. La question de l'élargissement du nombre de membres de ce groupe linguistique a fait l'objet de nombreux débats, tant en doctrine que dans les milieux politiques.¹¹⁴

Le législateur spécial de 2001 a opté pour une formule d'élargissement limitée à la seule Commission communautaire flamande. Les articles 60 et 60bis de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises modifient sensiblement la composition de cette Commission. Alors que, sous l'empire des dispositions antérieures, il existait un parallélisme

absolu entre la composition des groupes linguistiques du Conseil et celle des commissions communautaires, la loi spéciale du 13 juillet 2001 rompt ce parallélisme ainsi que la symétrie entre les Commissions communautaires française et flamande.

L'Assemblée de la Commission communautaire flamande ne sera plus uniquement composée des membres néerlandophones du Conseil de la Région. Ceux-ci seront rejoints par cinq membres supplémentaires, désignés en fonction des résultats obtenus par les listes de même sigle aux élections du Conseil flamand. Ces membres ne siègent que pour « les compétences que la Commission communautaire flamande exerce seule ».¹¹⁵ Un nouvel article 10bis est inséré dans la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, déterminant la correspondance des listes de candidats pour le Conseil flamand et pour le groupe linguistique néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. La correspondance se fait par déclaration réciproque signée par deux des trois premiers candidats des listes concernées.

L'objectif de la mesure est double. Il s'agit d'une part d'augmenter le nombre de membres de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande sans toucher à l'équilibre linguistique du Conseil régional. D'autre part, il s'agit de limiter le poids de l'extrême droite au sein de cette assemblée par la référence aux élections du Conseil flamand plutôt qu'à celles du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il n'entre pas dans l'objet de cette étude de se prononcer sur les objectifs politiques poursuivis. La technique utilisée est néanmoins critiquable. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas manqué de s'élever contre elle.

L'article 136 de la Constitution dispose qu'« il y a des groupes linguistiques au Conseil de la Région

de Bruxelles-Capitale, et des Collèges, compétents pour les matières communautaires. » Le Constituant laisse à la loi spéciale la compétence de déterminer notamment la composition de ces groupes linguistiques. Ce que la loi spéciale de 1989 a appelé « commission communautaire » (terme repris ultérieurement par le Constituant lors de l'adoption de l'article 178 en 1993) n'est donc que l'ensemble formé par un groupe linguistique du Conseil et son Collège. Si le législateur spécial est autorisé à régler la composition de ces groupes linguistiques, il ne peut déroger à la règle de l'article 136 de la Constitution, selon lequel ce sont ces groupes linguistiques, et eux seuls, qui sont compétents pour les matières communautaires.¹¹⁶ Créer deux compositions distinctes du groupe linguistique néerlandais, selon qu'il siège au Conseil ou en tant qu'Assemblée de la Commission communautaire enfleint, dès lors, le prescrit de l'article 136 de la Constitution. Si une modification de la composition de ce groupe linguistique est opérée, elle doit porter de la même manière sur le groupe linguistique en tant que tel et en tant qu'Assemblée de la Commission communautaire.

Mais le maintien de l'identité entre le groupe linguistique néerlandais et l'Assemblée de la Commission communautaire flamande n'exclurait pas les objections déjà formulées quant au mode de désignation des membres complémentaires (voir *supra*). Le choix de désigner cinq membres complémentaires parmi les candidats non élus en fonction du résultat des élections organisées pour la composition du Conseil flamand contrevient aux articles 39 et 116, § 1^{er}, de la Constitution, qui exigent que les conseils régionaux soient composés de membres élus.¹¹⁷

Le Gouvernement fédéral déclara au Sénat que la nouvelle composition de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande est le reflet de sa double qualité d'entité bruxelloise et d'entité décentralisée de la Communauté flamande.¹¹⁸ Cet argu-

¹⁰⁹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 28, alinéa 2, 3^o, alinéa 2.

¹¹⁰ Art. 50, Const.

¹¹¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 10bis, §1^{er}.

¹¹² Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 10bis, §2.

¹¹³ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 72, alinéa 4.

¹¹⁴ Y. LEJEUNE et W. PAS, *op. cit.*; A. ALEN et F. DELPÉRÉE, «De brusselse instellingen – Les institutions bruxelloises», in *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, 1999, p. 743-748; R. ERGEC, «Intervention», in *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, 1999, p. 750; K. RIMANQUE, «Brussel: bindteken of teken van tegenspraak?», in *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, p. 754; J.C. SCHOLSEM, «Intervention», in *Het statuut van Brussel –*

Bruxelles et son statut, p. 757-763; J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Première phase: octobre 1999 – mai 2000», *C.H. CRISP*, n° 1682; J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Deuxième phase et accord dit du Lombard», *C.H. CRISP*, n° 1716-1717.

¹¹⁵ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 60, alinéa 5.

¹¹⁶ C.E., avis n° 31.644/VR, doc. Sénat, n° 2-709/5 – 2000/2001, p. 8.

¹¹⁷ C.E., avis n° 31.644/VR, doc. Sénat, n° 2-709/5 – 2000/2001, p. 6 et 8.

¹¹⁸ Doc. Sénat, n° 2-709/7 – 2000/2001, p. 263.

ment n'est pas pertinent. Le droit belge ne connaît aucune entité décentralisée dont les autorités sont élues, même partiellement, en fonction de la composition des autorités de la collectivité de tutelle. A titre d'exemple, les conseils communaux et provinciaux sont élus par les électeurs de la commune ou de la province, sans influence du résultat des élections régionales ou fédérales.

§3. Le refinancement des Commissions communautaires française et flamande

A. L'EXTENSION DES DROITS DE TIRAGE

L'article 55 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions¹¹⁹ modifie l'article 83^{quater} de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Suite à cette modification, le montant minimal que le Conseil doit inscrire à son budget afin de permettre l'exercice du droit de tirage des commissions communautaires est majoré de 24.789.352,48 EUR (soit un milliard de francs belges), à l'indice de 1992.

L'augmentation du droit de tirage des commissions communautaires sur le budget de la Région de Bruxelles-Capitale, s'il profite aux deux communautés, était surtout une revendication francophone, destinée à assurer le financement des activités d'enseignement de la Communauté française.¹²⁰

B. LA DOTATION FÉDÉRALE

Les Commissions communautaires française et flamande jouiront, dès l'année budgétaire 2002, d'une dotation à charge du budget fédéral. Cette dotation s'élève à 24.789.352,48 EUR (soit un milliard de francs belges). Elle est indexée à partir de l'année budgétaire 2003.¹²¹

Chapitre II

Les modifications au statut des pouvoirs locaux

La nécessité de réformer les institutions régionales bruxelloises s'accompagnait, du point de vue flamand, de celle d'instaurer des garanties pour la minorité néerlandophone au sein des institutions locales de la Région. Les deux questions, politiquement liées, devaient trouver réponse dans l'accord institutionnel dit du Lombard. C'est pourquoi l'aspect local de la réforme bruxelloise sera examiné dans le présent chapitre.

Section première

La représentation des groupes linguistiques

§1^{er}. Vers une représentation garantie dans les institutions communales

La Nouvelle loi communale ne prévoyait pas de mécanisme destiné à garantir la participation de la minorité néerlandophone au fonctionnement des institutions communales de la région bruxelloise. Tout au plus l'article 279 permettait-il d'élire un échevin supplémentaire s'il était d'une appartenance linguistique autre que celle de ses collègues. Cette absence de protection faisait depuis longtemps l'objet de critiques dans les milieux politiques flamands. Les partis francophones n'étaient, bien entendu, pas demandeurs en la matière, puisque le pouvoir dans la plupart des dix-neuf communes leur était largement assuré par la supériorité démographique des francophones dans la région. L'exigence flamande d'obtenir, dans tous les cas, deux échevins dans chaque commune leur paraissait de ce fait inacceptable.¹²²

Le législateur a complété l'article 279 de la Nouvelle loi communale par deux nouveaux paragraphes. Le nouveau paragraphe 2 impose que dans les

communes de la région bruxelloise où l'acte de présentation d'un candidat bourgmestre est signé par au moins un conseiller communal de chaque appartenance linguistique (française et néerlandaise), soit élu au moins un échevin de chaque appartenance linguistique. Toutefois, cette obligation est réputée remplie si le président du CPAS appartient au groupe linguistique qui ne serait pas représenté au Collège. Le nouveau paragraphe 3 fixe les modes de détermination de l'appartenance linguistique des mandataires communaux. Il renvoie pour ce faire à l'article 23^{bis}, § 2, de la loi électorale communale.¹²³ La nouvelle rédaction de cette disposition transpose au niveau local la règle en vigueur au niveau régional depuis 1989: la déclaration d'appartenance linguistique devient irrévocable.

La nouvelle rédaction de l'article 279 de la Nouvelle loi communale ne brille pas par la sécurité juridique qu'elle crée. Elle semble ignorer que les modes de désignation des bourgmestres et des échevins sont fondamentalement différents. Le bourgmestre est nommé par le Roi, sur proposition du conseil communal.¹²⁴ Les échevins sont quant à eux élus, individuellement et au scrutin secret, par le même conseil.¹²⁵ Il s'ensuit que les majorités politiques dégagées à l'occasion de ces deux procédures peuvent être différentes. Quant à la possibilité d'élire plutôt qu'un échevin, un président de CPAS du groupe linguistique non représenté au collège, il s'agit encore d'une troisième procédure, dont le résultat ne coïncidera pas nécessairement avec les obligations créées par les deux premières (en cas d'absence d'échevin néerlandophone, lorsque l'acte de présentation du bourgmestre est signé par un conseiller de cette appartenance linguistique).

Il convient encore de remarquer que, malgré les risques importants de non-respect de son dispositif, l'article 279 de la Nouvelle loi communale ne prévoit aucune sanction spécifique envers les communes qui ne satisferaient pas aux obligations qu'il leur

impose. De plus, il n'est pas possible de déterminer lequel des actes se succédant pour la composition des autorités locales serait constitutif de la violation de la loi et, partant, devrait faire l'objet d'un éventuel recours.¹²⁶

La seule disposition pouvant être interprétée comme une sanction serait le nouvel article 46^{bis} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises,¹²⁷ qui prévoit une dotation spéciale de l'autorité fédérale pour les communes se conformant à cette obligation. La seule sanction semble donc être financière. Il est toutefois permis de s'étonner d'une disposition rédigée plus comme une récompense pour le respect de la loi que comme une sanction de sa violation.

§2. La représentation garantie de la minorité flamande dans les conseils de police

La loi du 7 décembre 1998 crée une nouvelle personne de droit public: la zone (pluricommunale) de police.¹²⁸ Ses organes sont le conseil et le collège de police.¹²⁹ La loi ne prévoyait originellement aucune mesure destinée à y garantir la représentation de la minorité flamande en région bruxelloise.

Le nouvel article 22^{bis} prescrit désormais le nombre de conseillers d'appartenance linguistique néerlandaise que doivent compter les conseils de police de la région bruxelloise. Cette nouvelle disposition ne manque pas de susciter des problèmes sur le plan juridique.

Premièrement, la rédaction de l'article 22^{bis} est surprenante. Le paragraphe 1^{er} impose, par conseil de police, un nombre minimal de conseillers d'expression néerlandaise. Il ne prévoit cependant aucune garantie pour le groupe linguistique français. Même si, dans l'état actuel de la démographie et de la sociologie bruxelloises, une telle précaution n'est pas nécessaire, il n'en demeure pas moins que, sur

¹¹⁹ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions (*Mon. b.*, 3 août 2001).

¹²⁰ J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Première phase: octobre 1999 – mai 2000», *C.H. CRISP*, n° 1682, p. 15-16.

¹²¹ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (*Mon. b.*, 17 janvier 1989), art. 65^{bis}.

¹²² J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Première phase: octobre 1999 – mai 2000», *C.H. CRISP*, n° 1682, p. 15; J.P. NASSAUX, «Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Deuxième phase et accord dit du Lombard», *C.H. CRISP*, n° 1716-1717, p. 27-28.

¹²³ Loi électorale communale coordonnée le 4 août 1932 (*Mon. b.*, 12 août 1932).

¹²⁴ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (*Mon. b.*, 3 septembre 1988), art. 13.

¹²⁵ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, art. 15.

¹²⁶ Doc. Sénat, n° 2-740/2 – 2000/2001, p. 6.

¹²⁷ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, art. 54.

¹²⁸ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*Mon. b.*, 5 janvier 1999), art. 9, alinéa 2.

¹²⁹ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, art. 12 et 23.

le plan strictement juridique, un tel libellé pourrait poser problème au regard du principe de non-discrimination posé par l'article 10 de la Constitution. Une différence de traitement entre francophones et néerlandophones doit être justifiée au regard du principe de proportionnalité. Le législateur aurait pu facilement éviter cet écueil en choisissant une rédaction accordant un certain nombre de sièges à « chaque groupe linguistique. » C'est d'ailleurs la méthode utilisée dans nombre de dispositions analogues.¹³⁰

La façon dont l'article 22bis renvoie aux zones de police existantes est peu orthodoxe. La délimitation des zones de police est en effet une attribution du Roi.¹³¹ Une modification par arrêté royal des zones de police de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale pourrait rendre cette disposition inapplicable.¹³²

Enfin, la manière dont le paragraphe 2 entend assurer l'effectivité de cette garantie de représentation manque de cohérence avec l'article 12 de la loi, qui exige que les conseils de police soient proportionnellement composés de conseillers communaux des communes membres de la zone. La cooptation de conseillers supplémentaires rompt avec ce principe de proportionnalité.¹³³

Le Conseil d'Etat estime que ce système de cooptation se concilie mal avec l'article 26 de la loi qui définit le nombre de voix dont disposent les membres du conseil de police.¹³⁴ Une autre analyse est possible. Aux termes de l'article 26 de la loi, les voix sont attribuées non aux membres individuellement, mais aux groupes de représentants de la même commune. Le nombre de voix accordées à un groupe est réparti entre les représentants. La cooptation de conseillers supplémentaires ne modifie donc pas l'équilibre entre les communes de la zone de police. Il est cependant vrai qu'elle diminuera le nombre de voix attribuées aux représentants des communes dont sont issus les membres cooptés, puis-

que le même nombre de voix sera réparti sur un nombre supérieur de conseillers.

Section 2

La législation organique des communes

La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés modifie l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles de manière à inclure l'organisation générale des pouvoirs locaux dans les compétences des régions.¹³⁵ La constitutionnalité de ce transfert a suscité de nombreuses critiques.¹³⁶ Il n'entre cependant pas dans l'objet de cette étude d'examiner cet aspect du transfert. Nous nous attacherons cependant à examiner les particularités qu'il revêt en région bruxelloise.

§1^{er}. Le principe

Depuis les accords dits du Lambermont, l'article 6, §1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles dispose que font partie des compétences des régions « la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales. »

La régionalisation de la législation organique des provinces et communes s'accompagne de l'octroi aux régions d'une série de compétences annexes. Citons notamment la délimitation des provinces et communes, leur financement, l'organisation de la tutelle, les élections provinciales et communales, le temporel des cultes, le régime disciplinaire des bourgmestres, les funérailles et sépultures...

Cette compétence de principe est toutefois assortie d'une série d'exceptions: il est notamment interdit aux régions de modifier les dispositions inscrites dans la législation organique des provinces et communes en vertu de la loi 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres

publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite « loi de pacification communautaire »).¹³⁷

Les exceptions mentionnées dans la sphère de compétence régionale relèvent naturellement de la compétence fédérale.

§2. Les particularités bruxelloises

L'attribution aux régions de la compétence d'organiser les communes pouvait mettre en péril les garanties accordées à la minorité flamande par la modification de la loi communale. Qu'advierait-il des équilibres âprement négociés si la Région de Bruxelles-Capitale, forte de sa nouvelle compétence, venait à modifier les nouveaux articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale ?

A. UNE RESTRICTION À LA COMPÉTENCE RÉGIONALE

La loi spéciale de réformes institutionnelles émet, outre les exceptions portant sur certaines parties de la compétence en matière d'organisation des collectivités subordonnées, une réserve importante: « Les régions exercent cette compétence sans préjudice des articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale. »¹³⁸

L'obligation faite aux trois régions d'exercer leurs compétences sans préjudice des articles 279 et 280 relève du sophisme. Ces deux dispositions ne concernent que les communes de la région bruxelloise. C'est donc à la seule Région de Bruxelles-Capitale que s'adresse cette restriction.

Le Conseil d'Etat releva le caractère ambigu de cette restriction. Elle n'est pas formulée comme une réserve expresse de compétence qui la ferait ressortir de la compétence du législateur fédéral. De la sorte, il est difficile de déterminer avec exactitude l'autorité compétente pour modifier les articles 279

et 280 de la Nouvelle loi communale.¹³⁹ Le législateur spécial n'ayant pas apporté les précisions demandées par le Conseil d'Etat, il faut sans doute considérer que c'est le législateur fédéral ordinaire qui reste compétent. La thèse selon laquelle le législateur spécial aurait figé ces deux dispositions, les faisant ainsi relever de la compétence du seul Constituant, ne peut cependant être d'emblée rejetée.

Une dernière observation doit encore être faite quant à l'obligation pour la Région de Bruxelles-Capitale de respecter les articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale. L'article 279 renvoie à l'article 13 de la même loi et à l'article 23bis de la loi électorale communale. Or, ces deux dernières dispositions relèvent actuellement de la compétence des régions et contiennent des notions de droit communal actuel. Mentionnons particulièrement l'article 13 de la nouvelle loi communale, qui dispose que le bourgmestre est nommé par le Roi sur proposition du conseil communal. Qu'advierait-il de l'article 279 si la Région de Bruxelles-Capitale décidait de modifier cette disposition, par exemple en vue d'instaurer l'élection directe des bourgmestres ? Une fois supprimé l'acte de présentation du bourgmestre, comment établir pour une commune l'obligation d'élire au moins un échevin de chaque groupe linguistique ?

L'exercice des nouvelles compétences régionales « sans préjudice des articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale » semble empêcher que la Région de Bruxelles-Capitale adopte une telle modification. Mais en empêchant que la Région modifie l'organisation des communes sur des points aussi essentiels qui, rappelons-le, sont à l'ordre du jour dans les deux autres régions, le législateur spécial renforce encore la différence de traitement entre régions. Il n'est pas sûr que cette méthode corresponde au critère de proportionnalité cher à la Cour d'arbitrage, même en prenant en considération le caractère spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale déjà consacré lors des étapes antérieures de la réforme de l'Etat. Si ce n'est lors de cette réforme,

¹³⁰ Voir notamment art. 54, Const. et loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 31.

¹³¹ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, art. 9.

¹³² C.E., avis n° 31.741/VR, doc. Sénat, n° 2-740/3 – 2000/2001, p. 7; F. DELPEREE, «La nouvelle configuration de la Belgique», *J.T.*, 2001, n°6020, p. 602.

¹³³ *ibid.*

¹³⁴ *ibid.*

¹³⁵ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, art. 4.

¹³⁶ Voir notamment Doc. Sénat, n° 2-709/1 – 2000/2001, p. 3-7 et 48-53.

¹³⁷ Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (*Mon. b.*, 13 août 1988).

¹³⁸ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6, §1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 2.

¹³⁹ C.E., avis n° 31741/VR, doc. Sénat, n° 2-740/3 – 2000/2001, p. 4.

ce sera peut-être lors d'une prochaine que l'accumulation des restrictions portées à l'autonomie régionale de Bruxelles cessera d'être proportionnée à l'objectif à atteindre...

B. L'EXIGENCE DE DOUBLE MAJORITÉ

Confier purement et simplement aux régions la compétence d'organiser les collectivités locales pouvait, dans une certaine mesure (voir *supra*), mettre la minorité flamande de Bruxelles à la merci de la majorité francophone. Afin de garantir à cette minorité le maintien de ses droits dans les institutions locales, le législateur spécial exige que, pour l'exercice de sa compétence en matière d'organisation des pouvoirs locaux, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale agisse à la double majorité linguistique.¹⁴⁰

Cette nouvelle exigence de double majorité est tempérée de la même manière que les précédentes. Si une majorité ne peut être réunie dans les deux groupes linguistiques, un second vote a lieu un mois au moins après le premier. L'adoption de l'ordonnance ne requiert plus alors que la majorité absolue des suffrages du Conseil et au moins un tiers des suffrages dans chaque groupe linguistique.¹⁴¹

C. AMBIGUITÉS AUTOUR DE LA MODIFICATION DU RÉGIME ÉLECTORAL

1. La majorité requise

La régionalisation de la législation organique des communes s'accompagne de celle du régime électoral. C'est l'objet de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 4^o, c, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Cette même disposition pose cependant une condition à l'exercice de la compétence régionale en la matière. Toute modification du régime électoral ayant pour effet d'altérer le système de la représentation proportionnelle doit être adopté par la majorité des deux tiers au conseil régional concerné.

En ce qui concerne les Régions wallonne et flamande, cette exigence fait référence à la notion de

décret spécial, jusqu'ici utilisée pour l'exercice de l'autonomie organisationnelle (ou « constitutive ») des collectivités fédérées.¹⁴²

Le cas de la Région de Bruxelles-Capitale pose problème au regard de cette disposition. Le nouvel article 28 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises requiert déjà une majorité spécifique pour l'exercice des compétences visées à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o à 5^o: la majorité dans chaque groupe linguistique. Le législateur spécial ne dit pas comment résoudre cette apparente contradiction. Faut-il en conclure qu'une ordonnance destinée à modifier le régime électoral communal en vue d'en diminuer la proportionnalité doit répondre à la fois à la condition de double majorité linguistique et à celle des deux tiers des suffrages exprimés ? Mais, dans ce cas, que se passe-t-il si la majorité n'est pas acquise dans un groupe linguistique lors du premier vote et que la majorité des deux tiers ne l'est plus lors du second ? Ici encore, le législateur spécial ne brille ni par sa clarté, ni par sa cohérence. Il est permis de craindre que ses contradictions suscitent à l'avenir des controverses particulièrement regrettables dans une matière aussi essentielle pour le fonctionnement des institutions démocratiques.

2. La restriction de compétence

En outre, il convient de souligner la formulation équivoque de la restriction formulée dans la loi spéciale de réformes institutionnelles. « Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 5, deuxième et troisième alinéas, 23bis et 30bis de la loi électorale communale coordonnée la 4 août 1932, et des articles 2, § 2, quatrième alinéa 3bis deuxième alinéa, 3novies, deuxième alinéa, et 5, troisième alinéa, de la loi organique des élections provinciales. »¹⁴³

La même remarque que pour le respect des articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale s'impose. Il va sans dire que les dispositions visées ne concernent que la région bruxelloise, et que l'obligation faite à toutes les régions de les respecter est un sophisme. Il appartiendra à la Cour d'arbitrage

¹⁴⁰ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 28, alinéa 3.

¹⁴¹ *ibid.*

¹⁴² Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 35, § 3.

¹⁴³ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, VIII, 4^o, c).

de décider si cette différence de traitement entre régions constitue ou non une discrimination contraire à l'article 10 de la Constitution.

Mais il faut surtout, une fois de plus, regretter le manque de clarté du législateur. Que deviennent ces dispositions sans préjudice desquelles doivent s'exercer les compétences régionales ? Demeurent-elles du ressort du législateur fédéral ordinaire ? Relèvent-elles, par l'effet de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence du législateur spécial ? Sont-elles désormais figées, relevant désormais de la compétence du seul Constituant ? Aucune réponse n'est fournie par le législateur à ces questions, pas plus qu'à propos du sort des articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale.

Conclusion

En dix ans de fonctionnement, les institutions bruxelloises ont montré leurs qualités, mais aussi leurs limites. Le modèle institutionnel bruxellois, basé sur la multiplication fonctionnelle des mêmes élus, doit pousser à la concertation. Mais lorsque celle-ci fait défaut, le grippage de l'ensemble de l'édifice menace rapidement.

Les accords du Lombard tentent d'apporter une réponse pragmatique aux problèmes rencontrés en dix ans, sans toucher à l'essentiel de la philosophie qui présida à l'élaboration du statut de Bruxelles. Sans doute les modifications apportées au régime des institutions vont-elles plus loin que ce que les auteurs en ont dit. Accorder une représentation garantie au Conseil à la minorité flamande n'est pas un acte si innocent, après que les francophones l'aient refusé pendant vingt ans. Renoncer, même de manière limitée, à la protection qu'offrait la double majorité n'est pas une mince concession non plus pour les partis flamands.

Bibliographie

- CEREXHE G. et LEMAIRE V., « La Région de Bruxelles-Capitale », Story-Scientia, Diegem, 1999.
- DE BRUYCKER P., « Bruxelles dans la réforme de l'Etat », C.H. CRISP, n° 1230-1231, Bruxelles, 1989.
- DELPEREE F. (dir.), « La Région de Bruxelles-Capitale », Bruylant, Bruxelles, 1989.

- DELPEREE F. (dir.), « La Belgique fédérale », Bruylant, Bruxelles, 1994.
- DELPEREE F. et DEPRE S., « Le système constitutionnel de la Belgique », Larcier, Bruxelles, 1998.
- DELPEREE F., « Le droit constitutionnel de la Belgique », Bruylant, Bruxelles, 2000.

- DELPEREE F., « La nouvelle configuration de la Belgique », *J.T.*, 2001, n° 6020, p. 601-609.
- GOVAERT S., « Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale », *C.H. CRISP*, n° 1351-1352, Bruxelles, 1992.
- LEJEUNE Y., « La réforme de l'Etat. VII. Les nouvelles institutions bruxelloises », *J.T.*, 1989, n° 5501, p. 209-214.
- LOUMAYE S., « Les nouvelles institutions bruxelloises », *C.H. CRISP*, n° 1232-1233, Bruxelles, 1989.
- NASSAUX J.P., « Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Première phase octobre 1999 – mai 2000 », *C.H. CRISP*, n°1682, Bruxelles, 2000.
- NASSAUX J.P., « Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Deuxième phase et accord dit du Lombard », *C.H. CRISP*, n° 1716-1717, Bruxelles, 2001.
- UYTENDAELE M., « Traité de droit constitutionnel belge: regard sur un système paradoxal », Bruylant, Bruxelles, 2001.
- WITTE E., ALLEN A., DUMONT H. et ERGEC R. (dir.), « Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut », Larcier, Bruxelles, 1999.
- WITTE E., DE METSENAERE M., DETANT A., TYSENS J., MARES A., « Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de taalwetgeving », VUBPress, Bruxelles, 1998.

De samenstelling van een gemeentelijk of intercommunaal PWA: op zoek naar de kwadratuur van de cirkel (?)

Jim DERIDDER

Advocaat aan de Balie te Antwerpen

Résumé

Les conditions de reconnaissance des ALE donnent lieu à beaucoup de difficultés, surtout en ce qui concerne leur composition.

L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 prévoit dans son article 8, §1, que l'agence est instituée sous la forme d'une a.s.b.l., et que les membres désignés par le conseil communal (ou conseils communaux dans le cas d'une ALE intercommunale) le sont suivant la proportion entre la majorité et la minorité. Cette condition de proportionnalité suscite des problèmes.

Premièrement, la loi n'indique pas le "statut" des représentants du conseil communal qui ne sont pas membres de ce conseil. Deuxièmement, il n'a nullement été réglé comment satisfaire l'exigence de proportionnalité lorsque l'opposition ne propose pas ses propres candidats. Troisièmement, la question se pose de savoir à quel niveau la proportionnalité doit être réalisée : uniquement au niveau de l'ALE ou également au niveau de chaque délégation communale, ce qui est presque impossible à réaliser dans de nombreux cas. Enfin, le niveau auquel la proportion est initialement déterminée n'est pas précisé non plus : peut-on encore désigner au sein de l'ALE les personnes qui siègent dans la "majorité" et celles qui forment la "minorité"?

Après avoir abordé ces différentes difficultés, le présent article propose un modèle pour sortir de l'impasse législative et pratique.

1. De parlementaire voorbereiding over de organieke structuur van de PWA's.	102
2. De parlementaire voorbereiding over de samenstelling van het PWA.	104
3. De samenstelling van het gemeentelijk of intercommunaal PWA.	105
3.1. Voorafgaand: de wijze van aanwijzing door de gemeenteraad.	106
3.2. Onder welke vlag varen de niet-gemeenteraadsleden die door de gemeenteraad worden aangewezen?	106
3.3. Quid wanneer er geen kandidaten zijn uit de oppositie?	107
3.4. Op welk niveau moet aan de proportionaliteitsvereiste worden voldaan bij een intercommunale PWA?	108
3.5. Hoe wordt de hoedanigheid (meerderheid-minderheid) bepaald voor de leden van het PWA in een intercommunaal PWA?	108
3.6. Bestaat er nog een duidelijke meerderheid-minderheid-verhouding binnen een intercommunaal PWA?	109
4. Besluit.	110